

Fondazione per la Scuola  
della Compagnia di San Paolo

*Presidente:* Ludovico Albert

*Consiglio di Amministrazione:* Barbara Banchemo, Paola Borgna, Andrea Maccarini, Cristiana Poggio, Paola Pozzi, Marzia Sica

ANNA MARIA POGGI

PER UN «DIVERSO» STATO SOCIALE

La parabola del diritto all'istruzione  
nel nostro Paese

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

*a Giovanni, che sempre incoraggia e sostiene le mie fatiche*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:  
**[www.mulino.it](http://www.mulino.it)**

ISBN 978-88-15-28443-3

---

Copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **[www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)**

Redazione e produzione: Edimill srl - [www.edimill.it](http://www.edimill.it)

Copyright © 2019 by Società editrice il Mulino

## INDICE

Introduzione	p. 9
1. Lo stato di salute dell'istruzione nel nostro Paese. Un quadro preoccupante e ancora distante dagli obiettivi costituzionali	
1.1. La dispersione scolastica e universitaria	
1.2. I Neet	
1.3. Dispersione scolastica e povertà	
1.4. I divari territoriali	
1.5. La povertà di competenze «irrinunciabili»	
1.6. Scolarità e (dis)occupazione	
1.7. Dispersione e illegalità	
2. Riannodare i fili tra istruzione e Stato sociale come Stato di «promozione» della persona	
3. I caratteri dello Stato sociale: necessità di una ridefinizione	
4. Itinerario del lavoro	
I. L'istruzione come fattore fondamentale per lo sviluppo del Paese. Dall'Unità d'Italia alla Costituzione repubblicana	33
1. Introduzione	
2. L'emergere dei problemi reali dopo l'unificazione: l'analfabetismo come problema sociale	
3. Il compito immenso e il poco (molto) che si riuscì a fare. La legge Casati	
4. Le difficoltà nell'attuazione della legge Casati. I tanti condizionamenti e l'ottica dello Stato liberale non interventista	
5. L'amministrazione giolittiana e l'allargamento delle funzioni sociali del governo. La legge Daneo-Credaro (1911): l'istruzione elementare da bene voluttuario a servizio di carattere generale	
6. Il periodo fascista: l'accentramento non coincide con l'estensione dell'istruzione come leva di crescita per il Paese	

7. Il periodo costituente. Il dibattito sul diritto all'istruzione (art. 34)
8. Il dibattito sul diritto alla formazione «al lavoro» e «per il lavoro» (art. 35)
9. Segue. Il nesso tra istruzione e lavoro
10. L'elaborazione dei principi fondamentali in Assemblea costituente. Gli artt. 1 e 4: il lavoro e lo sviluppo della personalità
11. L'art. 2: la priorità ontologica dell'uomo (rispetto allo Stato) e l'obbligo costituzionale di sviluppo della sua personalità
12. L'art. 3: il principio di uguaglianza
13. Le basi delle discussioni future

## II. Dibattiti e politiche intorno ai principi costituzionali

83

1. La «politica» e le «politiche» sull'istruzione nel primo periodo di attuazione della Costituzione
  - 1.1. L'inchiesta nazionale sulla scuola
  - 1.2. Il tentativo di riforma della scuola
  - 1.3. Il Piano decennale della scuola
2. Il dibattito sulle «politiche» per l'istruzione alla luce del nuovo contesto costituzionale
  - 2.1. La parità tra scuola statale e scuola confessionale
  - 2.2. L'obbligo scolastico
  - 2.3. I mali della scuola statale
  - 2.4. L'orientamento professionale e l'istruzione tecnica
  - 2.5. Le riforme
3. L'art. 34 nel dibattito pubblicistico: diritto all'istruzione o diritto di accesso all'istruzione? La perdurante attualità della *querelle* Crisafulli-Pototschnig
4. Segue. Diritto all'istruzione e obbligo scolastico
5. Segue. Obbligo scolastico e gratuità dell'istruzione inferiore
6. Gratuità dell'istruzione obbligatoria e principio di uguaglianza
7. Segue. Diritto all'istruzione dei «capaci e meritevoli anche se privi di mezzi»

8. La rivoluzione «promessa» dell'art. 34 e gli ostacoli alla sua realizzazione. Rinvio

III. L'istruzione all'interno delle politiche pubbliche tra affermazione dello Stato sociale e avvio dell'esperienza regionalista 121

1. Introduzione
2. L'affermazione dello Stato sociale come diritto «politico»
3. Lo Stato sociale in Italia: le interpretazioni e le politiche
4. La crisi fiscale e le critiche allo Stato sociale come Stato assistenziale
5. Lo stato di salute del welfare italiano: l'analisi spietata della Commissione Onofri (1997)
6. Le politiche scolastiche nel contesto delle politiche di Stato sociale
7. L'avvio dell'esperienza regionalista
  - 7.1. La «chimera» della programmazione: i distretti scolastici
  - 7.2. Le conseguenze sulla configurazione del diritto all'istruzione: la sovrapposizione istruzione-diritto allo studio
  - 7.3. La mancata costruzione di un assetto definito di competenze e responsabilità del governo dell'istruzione
8. L'autonomia scolastica e il (tardivo) tentativo di riappropriazione da parte dello Stato delle funzioni di indirizzo politico
9. Conclusioni

IV. Ripartire dall'«identità» costituzionale dello Stato sociale 167

1. La crisi di «identità» costituzionale
2. Lo Stato sociale come volano della libertà positiva
3. Il rapporto tra Stato e persona: il «compromesso» costituzionale
4. Il nesso tra realizzazione dell'uguaglianza (art. 3) e sviluppo della persona (art. 2)
5. Critica alla dottrina maggioritaria che fonda lo Stato sociale (e la protezione dei diritti che ne derivano) sul solo art. 3 Cost.

6. Il nesso tra artt. 2 e 3 Cost.: lo Stato sociale per lo sviluppo della «libertà» della persona
7. Ripartire dalla finalità dello sviluppo della persona: rimuovere le «illibertà» che si fondano sulla mancanza di istruzione
8. Le tesi funzionaliste che legano l'istruzione allo sviluppo delle società, in particolare il «capitale umano» (cenni)
9. Le teorie funzionaliste sull'uguaglianza delle opportunità e dei risultati (cenni)
10. Le nuove teorie sul capitale umano: i *character skills*

V. Per un «diverso» Stato sociale. L'istruzione per lo sviluppo delle persone e della società

209

1. L'esigenza di reinterpretare continuamente le norme costituzionali in materia di istruzione
2. Le nuove frontiere dei sistemi educativi per lo sviluppo delle persone e delle società
3. Le condizioni: a) l'eliminazione delle illibertà (le azioni dei pubblici poteri); b) lo sviluppo della libertà (l'individuo come centro d'azione)
4. L'istruzione in uno Stato sociale di «promozione»
  - 4.1. Lo Stato: livelli «essenziali» e norme «generali»
  - 4.2. Il ruolo delle Regioni: l'organizzazione e la programmazione dell'offerta formativa sul territorio
  - 4.3. Il ruolo delle Istituzioni scolastiche
5. Lo sviluppo della libertà: non solo «dovere» di istruzione
  - 5.1. Ancora sulla «doverosità» quale dimensione dell'istruzione
  - 5.2. La doverosità e solidarietà di cui all'art. 2
6. Conclusioni: da «paziente» ad «agente»: la reinterpretazione del dovere di istruzione

Bibliografia

251

## INTRODUZIONE

1. *Lo stato di salute dell'istruzione nel nostro Paese. Un quadro preoccupante e ancora distante dagli obiettivi costituzionali*

L'ultima rilevazione OCSE del 2018 fotografa un Paese «fermo» quanto al sistema di istruzione. Un Paese in cui si va a scuola, ma pare che il periodo passato nelle aule scolastiche frutti poco agli studenti:

In quasi tutte le regioni italiane si registra la piena scolarizzazione nella fascia dell'obbligo e anche per l'istruzione pre-primaria (bambini di età compresa tra i 3 e i 5 anni).

In Italia, la partecipazione ai programmi professionali e tecnici a livello secondario superiore è più alta rispetto alla media dell'area OCSE e i ragazzi hanno maggiori probabilità rispetto alle ragazze di iscriversi a un percorso d'istruzione tecnico o professionale.

Per la classe di età compresa tra 20 e 24 anni non si registrano grandi differenze di genere nella quota della popolazione di giovani adulti che non lavora, non studia e non frequenta un corso di formazione professionale (i cosiddetti NEET); tuttavia tra i 25-29enni, il divario aumenta (28% per gli uomini e 40% per le donne). Si osserva una grande differenza nella percentuale dei NEET tra le diverse regioni italiane, che varia dal 12% al 38%, tra i 25-29enni.

Le disuguaglianze di reddito tendono ad essere più marcate nei Paesi con una quota più elevata di persone senza istruzione secondaria superiore. Ciò si verifica in alcuni Paesi inclusa l'Italia, dove sia la disuguaglianza di reddito (misurata come il rapporto tra il nono e il primo decile della distribuzione del reddito) sia la quota di popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni senza istruzione secondaria superiore sono più elevate rispetto a molti altri Paesi dell'OCSE.

Lo stato di salute del diritto all'istruzione in Italia non è florido. Il paziente è grave, ma per fortuna non è ancora in coma.

Questa prima asserzione, volutamente non giuridica, esprime a perfezione il punto di partenza di questa ricerca: la pretesa universalistica di cui all'art. 34 (la scuola è aperta a tutti); la garanzia dell'uguaglianza della situazione di partenza (l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore); la meritocrazia per i livelli superiori di istruzione (i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi), infine il diritto allo studio (la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso) non hanno a tutt'oggi sortito gli effetti sperati e auspicabili.

Sicuramente non potremmo dire con Bobbio che, nel nostro Paese, tre sono i diritti sociali fondamentali, lavoro, istruzione e salute<sup>1</sup>.

Gli obiettivi precisi di cui all'art. 34, peraltro, costituiscono la proiezione analitica dei principi fondamentali di cui agli articoli 2, 3 e 4 che in questa sede puntualmente rilevano. Lo sviluppo della personalità dei consociati, la loro sostanziale eguaglianza, almeno nei punti di partenza, e l'orizzonte del compimento nell'attività lavorativa comprensivamente considerata sono infatti i meta-valori cui dovrebbero ispirarsi le politiche scolastiche considerate nell'art. 34.

Se questi sono gli obiettivi costituzionali è indubbio che la loro realizzazione è ancora lontana. Al di là dei confronti internazionali con riguardo alla situazione italiana, infatti, è proprio e primariamente con i valori costituzionali che occorre confrontare la situazione reale al fine di poterla giudicare e valutare.

Un panorama pressoché completo della situazione può essere desunto dall'analisi di vari aspetti del problema e precisamente quelli riguardanti:

a) la sostanziale incapacità di aggredire la dispersione scolastica e universitaria;

<sup>1</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997, p. 71.

- b) la relazione tra la dispersione scolastica e povertà;
- c) l'aumento dei divari territoriali;
- d) il circolo vizioso tra livelli di scolarità e situazioni di partenza, contesto familiare in primo luogo;
- e) la regressione delle competenze;
- f) la problematica relazione tra scolarità e occupazione;
- g) la relazione perversa tra dispersione e aumento dell'illegalità.

### 1.1. *La dispersione scolastica e universitaria*

L'analisi della dispersione scolastica assume un particolare significato ai fini della valutazione dell'efficacia complessiva del sistema educativo rispetto a tutti gli obiettivi costituzionali. Se, infatti, per dispersione si intende «la dissipazione di intelligenze, di risorse, di potenzialità dei giovani»<sup>2</sup>, la sua presenza significativa in un ordinamento contrasta con quei principi di sviluppo della personalità che stanno a cardine del sistema.

L'ultima fotografia del fenomeno della dispersione, ossia del «fallimento normativo»<sup>3</sup>, è restituita dal documento

<sup>2</sup> MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (a cura di), *La dispersione scolastica, una lente sulla scuola*, gennaio 2000, p. 8.

<sup>3</sup> Le riflessioni sul fenomeno nel nostro Paese datano dalla fine degli anni Novanta. Come ha evidenziato M. CAIRO, *Dispersione scolastica e successo formativo/2*, in *Scuola e didattica*, 47, 2001, pp. 12 ss., solo con la letteratura della fine degli anni Novanta si è aperta un'ampia riflessione teorica sul problema della dispersione, mettendo in luce come essa sia un indicatore sintetico di un insieme di carenze del sistema scolastico. Tra gli anni Settanta e Ottanta si imputava l'abbandono a cause socio-culturali e si vincolava l'insegnamento soprattutto ad interventi di decondizionamento. Con il tempo gli interventi si sono articolati grazie anche all'evoluzione degli studi sui processi di apprendimento e dalla conseguente tendenza a stipulare un vero e proprio patto formativo con lo studente, così da valorizzare i potenziali individuali di apprendimento e da orientarlo nelle scelte successive. Nella stessa rivista, sul tema v. anche V. SESIO, F. SQUEGLIA, *Successo formativo: integrazione degli interventi e dei progetti*, in *Scuola e didattica*, 47, 2001, pp. 16-18; M. BENETTON, *La continuità educativa fra scuola ed extrascuola*, in *Scuola e didattica*, 50, 2004, pp. 39-42; V. SESIO, F. SQUEGLIA, *Dispersione scolastica: quali le cause?*, *ibidem*, pp. 86 ss.

del gennaio 2018 (*Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa*) elaborato dalla Cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica e alla povertà educativa istituita presso il MIUR in cui, dopo tutti i *caveat* e le puntualizzazioni sulla complessità del fenomeno, si afferma:

I recenti dati MIUR ci consentono, in ogni modo, di poter stimare un tasso potenziale di abbandono, per il periodo considerato (2015-2016), dell'1,35% nella secondaria di I grado e del 4,3% nella secondaria di II grado. È un dato assai più consistente rispetto a quello presentato nel *Focus* sulla dispersione precedente del MIUR e che denota un grado di avvicinamento ai dati in uscita riferiti ai 25enni, spiegando meglio i passaggi critici nei quali è plausibile che avvengano gli abbandoni (...). I nuovi dati MIUR sanno, inoltre, parlarci in modo meglio dettagliato della categoria dei ragazzi che abbandonano che più ci preoccupa: quella dei precocissimi abbandoni della scuola durante il primo ciclo dell'istruzione obbligatoria, nelle scuole medie. Risulta che questi ragazzi sono: in numero maggiore nel Mezzogiorno; soprattutto in Sicilia e in Campania; in prevalenza maschi; spesso di origine straniera; in particolare nati all'estero (pp. 9-10)<sup>4</sup>.

Anche dal Rapporto ISTAT 2017 emerge un'analogia fotografica:

Con riferimento ai *benchmark* di Europa 2020 per l'istruzione e la formazione, tutti gli indicatori italiani registrano migliona-

<sup>4</sup> Sul punto v. anche il Rapporto MIUR 2017 su studenti con cittadinanza non italiana [http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+1617\\_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621](http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+1617_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621). L'ultima azione di contrasto al fenomeno è contenuta nel decreto ministeriale relativo al Piano nazionale per la prevenzione della dispersione scolastica nelle periferie del 2016, reperibile al link [http://www.areearischio.it/\\_file/documenti/2016/decreto%20assegnazione%20diretta-3.pdf](http://www.areearischio.it/_file/documenti/2016/decreto%20assegnazione%20diretta-3.pdf). La fonte in oggetto segna l'avvio del progetto «Aree a rischio», per il finanziamento straordinario delle Istituzioni scolastiche in aree periferiche o a forte immigrazione che ne facciano richiesta. Altri dati interessanti si trovano nel programma di ricerca IDE (Indagine sul Disagio educativo, 2000-2005) che ha prodotto due bibliografie sulla dispersione scolastica nei primi anni 2000. Monografie: <http://www.invalsi.it/invalsi/documenti/ide/bibliografia.pdf>.

menti. Tuttavia, pur riducendo il differenziale con gli altri paesi UE, in molti casi l'Italia si mantiene ancora distante dalla media europea. In particolare, nel 2016 il tasso di abbandono precoce scende al 13,8% (era il 14,7% nel 2015), posizionandosi ben al di sotto dell'obiettivo nazionale fissato per il 2020 (16%). Anche se in calo di 1,3 punti percentuali rispetto al 2015 (dal 31,3% al 30%) rimane elevato il tasso di abbandono precoce degli studenti nati all'estero, soprattutto se confrontato con il valore medio europeo (19,7%)<sup>5</sup>.

Nel 2017 si interrompe la diminuzione degli abbandoni scolastici precoci, che aveva consentito all'Italia di raggiungere, già nel 2014, l'obiettivo nazionale per il 2020 (16%); obiettivo fissato, comunque, al di sopra di quello UE (10%). Se, infatti, nel 2016 il tasso di abbandono precoce aveva toccato il minimo storico nazionale (13,8%), per l'anno successivo si registra un lieve innalzamento (14%)<sup>6</sup>.

Che si tratti di un fenomeno che negli ultimi anni<sup>7</sup> ha avuto un'attenzione del tutto particolare è, peraltro,

<sup>5</sup> Capitolo 2, «Istruzione e formazione».

<sup>6</sup> Rapporto annuale ISTAT 2018, p. 42.

<sup>7</sup> In realtà è con la legge n. 144 del 1999 che si introdussero i primi strumenti organici e sistematici per la rilevazione del fenomeno. L'art. 68 della legge in questione, infatti, istituì l'anagrafe regionale dei giovani in obbligo formativo. La proposta del Ministero prevedeva l'invio di dati al MIUR da parte delle scuole mentre gli enti competenti potevano prelevare i dati direttamente dal sito del MIUR. Anche le Regioni possedevano a loro volta sistemi per le basi informative. La stessa legge peraltro introduceva l'obbligo formativo da assolvere in percorsi anche integrati di istruzione e formazione, scegliendo all'interno di tre canali: sistema di istruzione scolastica, istruzione professionale, apprendistato. Contestualmente il D.Lgs. n. 469 del 1997 conferì alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti di collocamento e politiche attive del lavoro, completando così il quadro e istituendo il «sistema regionale per l'impiego». Sul sistema introdotto dalla legge del 1999 v. E. CRISPOLTI, *I sistemi di anagrafe dei giovani in obbligo formativo*, in *Professionalità*, 2003, pp. 77-82. Sul D.Lgs. del 1997 v. F. FERRANTE, *Integrazione del sistema istruzione-formazione, obbligo scolastico, obbligo formativo e lifelong learning*, in *Psicologia e scuola*, 116, 2003, pp. 42-51. Altro strumento importante fu l'introduzione del portfolio individuale, su cui v. F. FRABBONI, *Portfolio zaino per l'orientamento*, in *Innovazione educativa*, 2, 2003, p. 2, che ne evidenziava la funzionalità come mezzo di contrasto della dispersione.

confermato negli stessi documenti in cui si ricorda come nel 2014 la VII Commissione della Camera dei deputati approvò una risoluzione, elaborata al termine di una indagine conoscitiva sulle strategie per contrastare la dispersione scolastica, come «risposta condivisa a una situazione intollerabile, universalmente riconosciuta come tale da ogni parte politica e da tutte le forze sociali e della cultura» (p. 3).

Da una delle serie storiche più interessanti prodotte da ricerche commissionate dal Ministero della Pubblica istruzione<sup>8</sup>, emerge che tra il 1961 e il 1991 gli alfabeti privi di titolo di studio (che potremmo considerare i dispersi) scendono dal 34,19% al 12,21%. Il che evidenzia che dagli anni Novanta in poi non si sono prodotti sostanziali miglioramenti rispetto al fenomeno in questione. Pur dovendo sempre prendere i numeri con le molle e scontando sia il fatto che le comparazioni non possono essere completamente indicative – non essendovi quasi mai coincidenza di dati raccolti –, sia l'altro fattore dello scorporo o introduzione di dati di contesto – uno per tutti l'aumento degli studenti stranieri negli anni –, è comunque evidente che permane un livello di dispersione assai significativo.

La situazione non migliora se si guarda il livello di istruzione universitaria o terziaria in generale.

Secondo il Rapporto ISTAT 2017, infatti,

nel 2016, migliora il tasso di conseguimento di un titolo di livello terziario tra i giovani della fascia 30-34 anni (26,2%) aumentato di circa 1 punto percentuale rispetto al 2015. Viene così raggiunto, per la prima volta, l'obiettivo nazionale previsto in Europa 2020 (26-27%); tuttavia, il livello del tasso rimane di molto inferiore alla media dell'Ue (39,1%) e superiore soltanto al dato della Romania. Nonostante la continua crescita del livello di istruzione della popolazione, l'Italia occupa ancora le ultime

<sup>8</sup> Tabella 1, Popolazione residente in età da 6 anni in poi per grado di istruzione e ripartizioni geografiche, in MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (a cura di), *La dispersione scolastica, una lente sulla scuola*, cit., p. 23.

posizioni della graduatoria europea con una quota di 25-64enni con almeno il diploma pari al 60,1% contro il valore medio europeo del 76,9%<sup>9</sup>.

TABELLA *Popolazione sedicenne non presente a scuola per macro-regioni (abbandoni precoci)*<sup>10</sup>

	2015	2016
Nord-Ovest	21,74	19,42
Nord-Est	16,60	13,57
Centro	12,49	9,32
Sud-Est	9,60	8,89
Sud-Ovest	11,72	11,01
Italia	15,06	13,07

Nel 2017, è pari al 60,9% ma anche la media europea è aumentata (77,5%). Per il 2017, si conferma l'andamento positivo, pur con uno slancio minore; il valore per quell'anno è stabilito al 26,9% ma è aumentato al 39,9% quello europeo, sicché lo scarto tra i due valori, italiano ed europeo, non è diminuito. L'Italia continua ad essere la penultima tra i Paesi europei. Dal 2008 al 2017 questo valore è cresciuto di 7,7 punti ma, nonostante questo, l'Italia continua ad essere la penultima (Rapporto ISTAT 2018 come da comunicato stampa: *Livelli di istruzione della popolazione e ritorni occupazionali: i principali indicatori*).

Stesse conclusioni (con dati diversi) si trovano nel Rapporto giovani 2016 curato dall'Istituto Toniolo:

Il tasso di passaggio dalla secondaria superiore, che nel 2010 era del 54,4%, nel 2014 scende al 49,2%. Ancora una volta più penalizzati sono il Sud (47,1%) e le Isole (42,3%), mentre i valori delle aree del Centro e del Nord rimangono al di sopra della soglia del 50%. Il divario di accesso all'università tra i vari tipi di scuole secondarie è abissale. Nel 2014 il tasso di passaggio all'università dei diplomati con maturità classica o scientifica è superiore all'84,4%, scende al 66,5% per la maturità linguistica, al 30,8% per la maturità tecnica, al 27,0%

<sup>9</sup> Capitolo 2, «Istruzione e formazione».

<sup>10</sup> La tabella è riportata da ASSOCIAZIONE TREELLE, *Il coraggio di ripensare la scuola*, Quad. n. 15, p. 33, ed è elaborata su dati MIUR e ISTAT.

per la maturità artistica riducendosi a un esiguo 11,4% per la maturità professionale<sup>11</sup>.

Insomma, nonostante gli indubbi miglioramenti ottenuti soprattutto dagli anni Sessanta, la dispersione scolastica in Italia rimane «un problema serio»<sup>12</sup>.

## 1.2. *I Neet*

Negli ultimi anni è andata continuamente crescendo, anche in ragione di una crisi economica che ha colpito in modo preminente le giovani generazioni, l'attenzione, a livello europeo, a un fenomeno assai preoccupante: quello dei giovani usciti dal sistema formativo che non riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro. In Italia l'attenzione è particolarmente alta poiché da qualche anno deteniamo il triste primato del Paese con maggior numero di Neet, che è un'altra e particolarmente insidiosa forma di dispersione<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> P. TRIANI, D. MESA, *Promossa ma potrebbe fare di più. La scuola come istituzione formativa e come ambiente educativo secondo i giovani*, in ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO DI STUDI SUPERIORI (a cura di), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, Il Mulino, Bologna 2016. Un'analisi completa e organica del costante calo di immatricolazioni anche in anni recenti (con qualche anno di eccezione) è nel Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016 a cura dell'ANVUR, pp. 72 ss.

<sup>12</sup> M. COLOMBO, *Abbandono scolastico in Italia. Un problema serio, molti circoli viziosi e qualche strategia di prevenzione*, in *Scuola democratica*, 2, 2015, p. 411. Altro studio interessante è quello della Banca d'Italia del 2007 in F. CIGNANO, P. CIPOLLONE, *University drop-out: the case of Italy* ([https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0626/en\\_tema\\_626.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0626/en_tema_626.pdf)). È uno studio in lingua inglese, in cui sono incrociati diversi livelli di dati per individuare le cause dell'abbandono universitario in Italia, che risulta essere uno tra i Paesi industrializzati in cui il problema in oggetto risulta molto evidente.

<sup>13</sup> Sul punto v. S. ALFIERI, A. ROSINA, E. SIRONI, D. MARZANA, *Who are Italian Neets? Trust in institution, political engagement, willingness to be activated and attitudes towards the future in a group risk for social exclusion*, in *Rivista internazionale di Scienze sociali*, 3, 2015, pp. 285 ss.; A. ROSINA, *Neet. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano, 2015; ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO (a cura di),

Ciò che è particolarmente insidioso del fenomeno Neet è che si tratta di una sorta di circolo vizioso, causato a sua volta da una gamma di fattori sociali, economici e personali che aumentano le probabilità che una persona ne diventi parte. Fra tali fattori, su cui vi è oramai un consenso generalizzato in letteratura, vi sono: i giovani con un basso livello di istruzione (che hanno possibilità tre volte superiori di diventare Neet rispetto a quelli con istruzione terziaria); i giovani che vivono in zone svantaggiate; i giovani con un reddito familiare basso e i giovani con genitori con un insufficiente livello di istruzione<sup>14</sup>.

Il primo Convegno nazionale italiano sui Neet promosso dall'Istituto Toniolo di Studi superiori, dall'Università cattolica del Sacro Cuore e dalla Fondazione Cariplo, tenutosi a Milano nel novembre del 2016, ha fotografato con una certa precisione e analizzato sotto diversi punti di vista una situazione davvero preoccupante per il nostro Paese. Si legge, infatti, nel Rapporto giovani 2016 dell'Istituto Toniolo:

Rispetto alla dimensione del fenomeno, i dati Eurostat evidenziano che l'Italia presentava livelli più elevati della media europea prima della recessione (...) il fenomeno è aumentato maggiormente durante la crisi (...) la nostra discesa risulta più lenta con l'uscita dalla crisi. Attualmente, in termini relativi, siamo secondi solo alla Grecia, mentre in termini assoluti siamo il maggior produttore di Neet in Europa<sup>15</sup>.

A due anni di distanza da quel convegno le cose non sono migliorate, anzi. Secondo i dati recentemente pubblicati da Eurostat, infatti, mentre cala in Europa la percentuale di Neet, l'Italia resta in fondo alla classifica. Dal 2012, nell'Unione europea, la proporzione di giovani di età compresa tra

*La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2017*, Il Mulino, Bologna, 2017.

<sup>14</sup> M. MASCHERINI, *Il quadro dei Neet in Europa: caratteristiche e costi socio-economici*, in ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO (a cura di), *Una generazione in panchina. Da Neet a risorsa per il Paese. Rapporto Giovani 2016*, a cura di S. ALFIERI, E. SIRONI, Vita e Pensiero, Milano, 2017, p. 18.

<sup>15</sup> A. ROSINA, S. ALFIERI, E. SIRONI, *Riconvertire i giovani da Neet a motore per la crescita del Paese*, *ibidem*, p. 8.

i 18 e i 24 anni non occupati né impegnati in un percorso di istruzione o formazione è diminuita dal 17,2% all'attuale 14,3%, un dato simile ai livelli pre-crisi. L'Italia resta però «maglia nera»: l'anno scorso un giovane italiano su quattro, di età compresa tra i 18 e i 24 anni, non era né occupato, né impegnato in un percorso di istruzione o formazione. Seguono Cipro (22,7%), Grecia (21,4%), Croazia (20,2%), Romania (19,3%) e Bulgaria (18,6%). Per l'Italia siamo al 24,9% (dato 2018)<sup>16</sup>.

### 1.3. *Dispersione scolastica e povertà*

Altro indice significativo e socioformativo del problema è legato al nesso dispersione scolastica e povertà: se a disperdersi sono prevalentemente persone ad alto indice di povertà significa che, oltre al disvalore in termini di realizzazione e sviluppo della personalità, il sistema è «ingiusto», non realizza cioè quell'ideale di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Un'indagine particolarmente significativa in proposito è stata diffusa da *Save the children* attraverso il secondo *Atlante dell'infanzia (a rischio)*. Si stima siano 1 milione i c.d. *early school leavers*, giovani tra i 16 e i 24 anni che hanno conseguito soltanto l'attestato di scuola secondaria di I grado e che non prendono parte ad alcuna attività di formazione. In termini percentuali si va dal 12,1% del Friuli Venezia Giulia alla percentuale più alta della Sicilia (26%), seguita da Sardegna (23,9%), Puglia (23,4%), Campania (23%) e da alcune regioni del Nord come la Provincia di Bolzano (22,5%) e la Valle d'Aosta (21,2%).

I territori in cui il rapporto tra esclusione sociale e fallimento formativo emerge in maniera più drammatica sembrano essere quelli delle aree metropolitane del Sud: le zone di Napoli, Caserta, Palermo, Bari, Taranto, Cagliari, Reggio Calabria, Catania registrano abbandoni scolastici in età molto precoce e percentuali di mancata iscrizione e

<sup>16</sup> Cfr. tabella Eurostat *Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates)*.

marcata dispersione molto elevate negli istituti professionali e tecnici. Da questo punto di vista, secondo *Save the children*, la scuola italiana non appare in grado da sola di promuovere la mobilità sociale e l'emancipazione dei ragazzi appartenenti alle fasce più deboli della popolazione<sup>17</sup>.

#### 1.4. *I divari territoriali*

Problematiche ulteriori risultano quelle connesse ai marcati divari territoriali, spie di ingiustizie e disuguaglianze indotte o comunque acute dal sistema di istruzione.

Secondo il Rapporto ISTAT 2017 il tasso di abbandono precoce degli studi, ad esempio, pur diminuendo in tutte le aree del Paese registra un miglioramento più consistente nelle regioni settentrionali incrementando, così, il differenziale tra il Nord e il Mezzogiorno (7,8 punti percentuali di differenza). Il fenomeno dell'uscita anticipata dei giovani dal sistema formativo risulta ormai contenuto in diverse regioni, con valori che sono quasi la metà della media nazionale in Umbria (6,7%) e in Veneto (6,9%), mentre presenta intensità ancora elevate in Sicilia (23,5%), in Campania e in Sardegna (entrambe al 18,1%)<sup>18</sup>.

Dal Rapporto emerge altresì che tali differenziali si riverberano inevitabilmente sul livello di competenze acquisite:

<sup>17</sup> Allo stesso modo il Rapporto *Save the Children* 2018 su povertà educativa e dispersione scolastica (<https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/pubblicazioni/nuotare-contro-corrente-poverta-educativa-e-resilienza-italia.pdf>) evidenzia che «esiste una stretta correlazione tra condizioni socio-economiche difficili e insuccessi nell'apprendimento. Una correlazione estremamente allarmante, se consideriamo che in Italia un milione trecentomila bambini – il 12,5% – vivono in condizioni di povertà assoluta. I bambini delle famiglie più povere hanno, rispetto ai loro coetanei, una maggiore probabilità di fallimento scolastico, rischiano in misura maggiore di lasciare precocemente la scuola e di non raggiungere livelli minimi di apprendimento. A loro volta, questi minori privati dell'opportunità di far fiorire il proprio talento, soffriranno, con tutta probabilità, la privazione economica e sociale da adulti».

<sup>18</sup> Capitolo 2, «Istruzione e formazione».

I differenziali territoriali aumentano sensibilmente osservando le competenze alfabetiche e quelle numeriche rilevate dall'Invalsi nell'anno scolastico 2016/17 tra gli studenti della seconda classe delle scuole secondarie di II grado. Nelle abilità numeriche il punteggio dei giovani del Nord è di 12,4 punti superiore alla media nazionale mentre quello dei giovani meridionali è inferiore di oltre 14 punti (in aumento rispetto all'anno precedente quando era di 9,8 punti). Tra il valore più elevato, osservato nella provincia autonoma di Trento, e il valore minimo, osservato in Sardegna, il differenziale è di oltre 55 punti. Anche nelle competenze alfabetiche emerge un evidente gap territoriale, tuttavia i differenziali tra le varie ripartizioni sono più contenuti. Il Nord e il Centro mostrano punteggi superiori alla media (rispettivamente di 7,7 e 1,6 punti) mentre il distacco del Mezzogiorno è pari a -9 punti. Anche in questo ambito, la provincia autonoma di Trento conferma il primato e la Sardegna il valore più basso, con un differenziale di 38 punti<sup>19</sup>.

Nel 2018, le differenze territoriali negli abbandoni scolastici precoci continuano ad essere molto forti e non

<sup>19</sup> *Ibidem*. I divari territoriali emergono poi dalle analisi delle singole realtà locali. Una sintesi particolarmente efficace concernente le aree urbane del Paese si trova nel documento *Grandi aree urbane* del 2016 in cui sono stati rielaborati dati ISTAT da cui emerge che «la realtà delle città metropolitane rispecchia un panorama multiforme di un Paese a molte velocità, dove le aree urbane del Sud Italia tuttora presentano importanti criticità nei livelli e nelle caratteristiche dell'occupazione, in particolare per quel che riguarda i giovani e le donne. Il tasso di occupazione nel 2016 si polarizza fra il 29,5% di Palermo e il 53,6% di Bologna, con tutte le città del Sud al di sotto del 40%. Inoltre, fra il 2008 e il 2016 le diminuzioni maggiori si sono registrate proprio a Palermo e a Bari (rispettivamente -5,3 e -3,5 punti percentuali)». La situazione critica dei giovani in Lombardia può leggersi in *Giovani e mercato del lavoro in Lombardia Dicembre 2017*, a cura dell'Istituto per la ricerca sociale e di Unioncamere Lombardia, reperibile sul sito di Unioncamere; l'analisi aggiornata della situazione della Liguria, anch'essa critica, si trova in <http://www.ge9si.it/occupazione-genova-liguria-spunti-riflessione>; per l'Emilia-Romagna i dati estremamente positivi al 2016 si trovano nel documento *Occupazione, disoccupazione e ammortizzatori sociali in Emilia-Romagna*, reperibile sul sito della Regione stessa; Toscana e Sardegna pubblicano annualmente sui propri siti istituzionali le rielaborazioni dei dati ISTAT del proprio territorio su occupati, persone in cerca di occupazione, occupati per settore produttivo e persone in cerca di occupazione.

accennano a ridursi: 18,5% al Sud, 10,7% al Centro, 11,3% al Nord<sup>20</sup>. Un dato interessante riguarda il genere degli *early leavers*: la percentuale dell'11,2% riguarda le ragazze contro il 16,6% dei ragazzi. Il dato, però, si inverte se ci si proietta nel mondo del lavoro, dove l'inserimento maschile continua ad essere prevalente rispetto a quello femminile<sup>21</sup>.

La «storica» divergenza tra il Nord e il Sud (su cui v. diffusamente *infra* cap. 1) permane con le regioni del Sud che restano molto indietro rispetto alle altre, si legge nel Rapporto dell'OCSE *Strategia per le competenze* (2017), tanto che «il divario della *performance* in PISA (gli *standard* internazionali di valutazione) tra gli studenti della provincia autonoma di Bolzano e quelli della Campania equivale a più di un anno scolastico». Un ritardo che non era sinora mai stato «quantificato» in una maniera così precisa.

### 1.5. *La povertà di competenze «irrinunciabili»*

Il già citato documento del Ministero *Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa* del 2018 denuncia, inoltre, la persistenza di una «seria debolezza» delle competenze irrinunciabili (quelle che consentono di avere una base di conoscenze e competenze tale da poter esercitare la cittadinanza attiva e quelle che consentono di riprendere gli studi nel corso della vita).

Secondo i dati PISA 2015, infatti, un terzo degli studenti 15enni non raggiunge un livello di competenze sufficiente in almeno una delle tre materie oggetto dell'indagine PISA: lettura, matematica, scienze. Più in particolare, si legge nel documento:

Secondo PISA 2015, in Italia un alunno su quattro non raggiunge le competenze minime in matematica: ha grandi problemi a far di conto, elaborare dati, utilizzare le formule

<sup>20</sup> Rapporto ISTAT 2018 (come da comunicato stampa), *Livelli di istruzione della popolazione e ritorni occupazionali: i principali indicatori*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

principali. Non va meglio in quanto a padronanza della lingua. Così un quindicenne su cinque ha gravi difficoltà ad analizzare e comprendere il significato dei testi scritti, e un alunno su tre non raggiunge la sufficienza (livello 2) in almeno una delle tre discipline ritenute fondamentali da OCSE per l'esercizio del diritto di cittadinanza<sup>22</sup>.

Stessa analisi emerge dal Rapporto ISTAT 2017:

I dati del programma di valutazione internazionale degli studenti promosso dall'OCSE (PISA) mostrano che nel 2015 le competenze dei quindicenni italiani nella comprensione dei testi (485 punti) e nelle scienze (481 punti) si collocavano ancora al di sotto della media dei paesi OCSE (pari a 493 punti in entrambe le competenze). Si registra, invece, un sensibile miglioramento nelle capacità degli studenti di formulare, impiegare e interpretare la matematica in vari contesti: per la prima volta gli studenti italiani si collocano nella media OCSE (490 punti)<sup>23</sup>.

L'abbassamento del livello di competenze, peraltro, riguarda un campione assai vasto, come dimostra la ricerca PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), un'indagine sui livelli di conoscenze e capacità degli adulti in lettura e comprensione dei testi scritti, risoluzione di problemi matematici, conoscenze linguistiche. Dall'inchiesta, che ha interessato un campione di 166 mila adulti, tra i 16 e i 65 anni, risulta che in Italia è massiccio il fenomeno dell'analfabetismo di ritorno: meno di un terzo degli italiani è in grado di dimostrare, attraverso piccoli *test* linguistici e matematici, di capire effettivamente che cosa legge e di saper compiere un'operazione aritmetica elementare. Metà della popolazione adulta è esclusa dalle competenze informatiche di base e persiste, infine, un 5% di analfabeti in senso stretto. Le dimensioni sono, ovviamente, differenti in base all'età e ai territori di residenza. Anche questa ricerca conferma il ritardo del Sud e delle Isole.

<sup>22</sup> *Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa*, cit., p. 11.

<sup>23</sup> Capitolo 2, «Istruzione e formazione», cit.

I nostri studenti, inoltre, continuano a detenere il *record* delle assenze ingiustificate e sono sopra la media per le bocciature (un ragazzo su dieci a 15 anni ne ha già alle spalle una), anche se la percentuale è in calo di 2 punti rispetto al 2009. Eppure i 15enni in Italia trascorrono più tempo sui banchi (29 ore la settimana) e nello studio (21 ore) rispetto alla media OCSE (per un totale di 50 ore per l'Italia contro le 44 della media OCSE) e soprattutto rispetto a Paesi come la Finlandia (36 ore) o la Germania (36 ore) o la Svizzera (38), che raggiungono migliori risultati con un minore tempo di apprendimento.

### 1.6. *Scolarità e (dis)occupazione*

Le analisi rammentate nei paragrafi precedenti determinano una inevitabile relazione negativa tra tasso di scolarità e disoccupazione. Quella che poteva sembrare una relazione scontata è oggi confermata dalle statistiche sull'occupazione di Eurostat, secondo i dati estratti nel giugno 2017.

Il basso livello di crescita in termini di occupazione nel nostro Paese rispetto a molti altri Paesi dell'Unione viene propriamente messo in relazione alle *performance* del nostro sistema di formazione. Nel paragrafo 1.1 si legge infatti:

I tassi di occupazione variano inoltre notevolmente secondo il livello di istruzione conseguito (...). Oltre ad avere già minori probabilità di trovare lavoro (tra questi gruppi di livelli d'istruzione), i possessori al massimo di un titolo d'istruzione secondaria inferiore sono anche stati più duramente colpiti dalla crisi: il tasso di occupazione in questo gruppo è sceso di 5,1 punti percentuali tra il 2007 e il 2013, mentre il numero corrispondente per chi aveva un livello d'istruzione medio era di 1,7 punti percentuali e per chi aveva un livello d'istruzione alto era di 1,8 punti percentuali.

Altro aspetto significativo è l'esile coerenza tra percorso di studi e occupazione. Dall'indagine *Scelte formative e condizione occupazionale dei diplomati 2015, 2013, 2011* di AlmaDiploma e AlmaLaurea emerge come ad un anno dal

termine degli studi solo 18 diplomati su 100 dichiarano di utilizzare le competenze acquisite durante il percorso di studi in misura elevata; per il 40% l'utilizzo è contenuto e il 41% ritiene di poter sfruttare poco o nulla le conoscenze apprese nella scuola secondaria superiore (p. 7).

Sempre nell'ambito delle analisi condotte da Almalaurea, il Rapporto 2019 sulla *Condizione occupazionale e formativa dei diplomati* ci fornisce alcuni dati interessanti relativi all'anno 2017. Per quanto riguarda i diplomati che optano per l'inserimento nel mondo del lavoro, è stato accertato che il 35,5% lavora a un anno dal conseguimento del diploma; dopo tre anni, la percentuale sale al 45%. Il 70% dei diplomati, in prevalenza liceali, decide di proseguire il percorso di studi iscrivendosi all'università ma la dispersione universitaria si attesta al 14,8%, dopo il primo anno, rivelando il «pentimento» nella scelta compiuta<sup>24</sup>.

A fare la differenza nel mondo del lavoro italiano, si legge nel Rapporto OCSE *Strategia per le competenze*, non sono solo le competenze ma anche la carta d'identità, con i giovani (anche quelli laureati) costretti alla sotto-occupazione anche perché non abbastanza preparati: «Il livello dei salari in Italia è spesso correlato all'età e all'esperienza del lavoratore piuttosto che alla *performance* individuale, caratteristica che disincentiva nei dipendenti un uso intensivo delle competenze sul posto di lavoro»<sup>25</sup>.

Altro aspetto dolente che emerge dal Rapporto OCSE riguarda l'occupazione femminile. L'Italia è al quart'ultimo posto per percentuale di donne occupate. Molte donne non sono neanche alla ricerca di un posto di lavoro, ciò fa sì che l'Italia faccia registrare il terzo tasso di inattività più alto nell'area che conta 35 Stati industrializzati. Il fatto che le «donne sono spesso percepite come le principali assistenti familiari

<sup>24</sup> Cfr. *Rapporto 2019 Almalaurea sulla Condizione occupazionale e formativa dei diplomati*.

<sup>25</sup> Sul punto v. anche M. MIGLIAVACCA, *Un futuro instabile. Come cambia la condizione lavorativa dei giovani*, in ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO (a cura di), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2013*, Il Mulino, Bologna, 2013.

ha il suo peso. Ma questa è solo una parte della storia, visto che il tasso di fertilità in Italia è tra i più bassi dell'OCSE».

### 1.7. *Dispersione e illegalità*

Un interessante studio di *Save the children* del 2014 («Lavori ingiusti») rimarcava come una larga parte di minori allora detenuti avesse alle spalle mesi o anni di lavoro svolto sotto i 16 anni di cui una quota significativa a 11-12 anni e in condizioni di grave sfruttamento e pericolo, per tante ore di seguito e di notte, fuori della cerchia familiare. Ristorazione, vendita, edilizia, agricoltura, allevamento e meccanica alcuni dei principali settori di impiego di questi giovanissimi.

Esperienze di lavoro minorile fra le più dure, sommerse e molto spesso collegate all'abbandono della scuola, quelle dell'universo degli adolescenti in carico alla giustizia minorile; un sottoinsieme dell'intero universo di lavoratori *under 16* nel nostro Paese che conta circa 260.000 ragazzi e ragazze fra 7 e 15 anni coinvolti in lavoro, pari al 7% della popolazione in questa fascia di età, 1 minore su 20.

Secondo l'indagine il 66% dei minori del circuito della giustizia minorile aveva svolto attività lavorative prima dei 16 anni. Nel 73% dei casi giovani italiani mentre il 27% era costituito per lo più da ragazzi di origine straniera (in genere della Romania, Albania, Africa del Nord). Più del 60% degli intervistati dichiarava di aver svolto attività di lavoro tra i 14 e i 15 anni; oltre il 40% di aver avuto esperienze lavorative al di sotto dei 13 anni e circa l'11% di aver svolto delle attività prima degli 11 anni.

Il prestare il proprio lavoro fuori della cerchia familiare (oltre il 60%) secondo *Save the children* differenzia questi ragazzi e ragazze rispetto al più ampio universo dei minori lavoratori, poiché rappresenta un elevato fattore di rischio che mette in luce lo sfruttamento. Il circolo vizioso, che parte dall'abbandono scolastico, passa per lo sfruttamento lavorativo fino ad arrivare al coinvolgimento nelle reti della criminalità.

Infatti, la maggior parte dei minori intervistati afferma di avere iniziato le proprie azioni illecite tra i 12 e i 15 anni,

parallelamente all'acutizzarsi di problemi a scuola, culminati spesso in bocciature e abbandoni. Per quanto riguarda i reati commessi, si tratta per lo più di reati contro il patrimonio (54,5%, per esempio furto e rapina), seguono quelli contro la persona (12,7%, per esempio lesioni volontarie), contro l'incolumità (9%) e le istituzioni (6%).

Un aspetto del problema, questo, particolarmente significativo che mette in luce, secondo gli estensori del Rapporto, i fallimenti del sistema scolastico. Dalla lettura delle esperienze dei ragazzi del circuito penale emerge che in molti casi la scuola non solo non ha rappresentato un fattore di protezione, ma è stata spesso percepita come un percorso ad ostacoli. Tra le raccomandazioni il Rapporto insisteva in maniera pressante sulla tempestiva adozione di un Piano nazionale sul lavoro minorile (ad oggi non ancora adottato) che prevedesse, da un lato, la creazione di un sistema di monitoraggio regolare del fenomeno e, dall'altro, le azioni da svolgere per intervenire efficacemente sulla prevenzione e sul contrasto del lavoro illegale, e in particolare delle peggiori forme di lavoro minorile<sup>26</sup>.

## 2. *Riannodare i fili tra istruzione e Stato sociale come Stato di «promozione» della persona*

Il quadro appena descritto ha certamente origine in una serie di fattori diversi e complessi, ognuno dei quali meriterebbe di essere indagato e approfondito in sé e per

<sup>26</sup> Sui differenti lati del problema v. i dati ISTAT (2011) in <https://www.istat.it/it/archivio/illegalit%C3%A0>. Inoltre, vi sono dei rapporti curati da Mariano Bella per Confcommercio; alcuni documenti prodotti dalla Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (Camera dei deputati, XVII legislatura): <http://www.camera.it/leg17/494?categoria=023&idLegislatura=17>; e dalla Commissione antimafia (Senato della Repubblica, XVII legislatura): <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLScheda39822.htm>. Infine al tema è dedicata una sezione del documento MIUR 2018 sulla dispersione scolastica: <http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Rapporto+sul+contrasto+del+fallimento+formativo/7575f155-63f9-479a-a77f-1da743492e92?version=1.0>.

sé, al fine di evitare pericolose generalizzazioni. Ciò che si può affermare con un certo grado di convincimento è che questo stato di cose:

a) contrasta sia con la «promessa» di alfabetizzazione generale (la scuola è aperta a tutti) e specifica (i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi) di cui all'art. 34 Cost., sia, prima ancora, contrasta con i principi fondamentali che assumono la promozione e realizzazione della persona umana quale obiettivo fondamentale della Costituzione repubblicana (artt. 2 e 3);

b) è frutto dell'abbandono di quei principi e valori che hanno ispirato i costituenti nella fase di costruzione della Repubblica.

La tesi di fondo di questo lavoro è che quell'abbandono si è consumato a partire da qualche tempo dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sia in virtù di politiche scolastiche sempre meno meritocratiche, sia in ragione di una certa interpretazione dello Stato sociale che ha privilegiato gli interventi di *assistenza* indebolendo progressivamente quelli di *promozione*.

Da un certo punto in poi della storia repubblicana, insomma, il settore dell'istruzione non è più stato adeguatamente interpretato nelle politiche pubbliche alla luce dei valori e principi costituzionali dello Stato sociale, con la prevalenza di interventi di *protezione* su quelli di *promozione*.

Si tratta di concezioni profondamente e radicalmente diverse: il diritto all'istruzione come diritto assistenziale viene connesso all'assistenza e alla mera protezione (di categorie, individui, posizioni...) mentre il diritto all'istruzione come diritto promozionale mira alla realizzazione delle persone, sia come individui sia come esseri «sociali», in un circuito virtuoso per cui la promozione del singolo è anche promozione sociale e l'avanzamento della società nel suo complesso giova anche al singolo.

In questa «diversa» prospettiva diritti e doveri necessariamente si intersecano in maniera quasi inestricabile. In una concezione dello Stato sociale assistenziale lo Stato ha il dovere di garantire l'istruzione nelle situazioni di biso-

gno e le persone hanno il diritto di riceverla. In uno Stato sociale di «promozione» lo Stato non ha solo il dovere di garantire l'istruzione ma ha anche il diritto di pretenderla; le persone non hanno solo il diritto di istruirsi ma hanno anche il dovere di farlo.

A scanso di equivoci va subito precisato che l'intento non è mettere in discussione lo Stato sociale assistenziale, ed anzi una delle premesse fondanti di questo lavoro è che lo Stato sociale votato all'assistenza costituisca un punto di non ritorno rispetto ad uno Stato che si proponga la sola funzione della garanzia dell'ordine pubblico. Insomma l'affermazione secondo cui oltre lo Stato sociale vi è solo lo Stato sociale,<sup>27</sup> oltre a costituire un'efficace sintesi storica è con tutta probabilità un dato tanto vero quanto indimostrabile.

Il tema è un altro: conferire all'istruzione il suo *status* di diritto sociale di «protezione» e di «promozione»: il che sta diventando e diventerà sempre più indispensabile come pre-condizione per l'esercizio dei diritti di democrazia e per lo stesso esercizio di quel diritto modernamente considerato il principe dei diritti sociali e cioè il diritto al lavoro.

In un contesto di profondi mutamenti economici e di inevitabile riduzione del lavoro come inteso nei secoli precedenti, in un contesto che ha stravolto i paradigmi informativi e conoscitivi, l'istruzione diventa il principale bene di investimento.

### 3. *I caratteri dello Stato sociale: necessità di una ridefinizione*

Quanto appena affermato non può non avere delle ripercussioni sulle teorie cui si ispira la costruzione dello Stato sociale.

Del resto, mentre la cittadinanza politica ha mantenuto saldi i suoi caratteri identificativi e le relative conseguenze

<sup>27</sup> A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. BALDASSARRE, A. CERVATI, Laterza, Roma-Bari, 1982, p. 26.

ad essa connesse (non potendosi fare comunque a meno del concetto di sovranità per molteplici ragioni) la c.d. cittadinanza sociale<sup>28</sup> non ha ancora uno *status* completamente definito.

Il che è indubbiamente dovuto a molti fattori, non ultimo quello evidenziato da Ritter<sup>29</sup>, secondo cui il tema dello Stato sociale è stato per molto tempo trattato unicamente sotto il profilo della previdenza sociale e della lotta alla povertà e non, invece, come tema «chiave della legittimazione dello Stato moderno»<sup>30</sup>.

Trattarlo da tale punto di vista ha fatto emergere per intero la parabola che ne ha fatto un potente redistributore e integratore dei redditi più bassi, ma soprattutto ha fatto emergere la propensione ad utilizzare le leve prestazionali o solo in chiave assistenziale o, peggio, in chiave di coagulo del consenso politico, con la conseguenza che la generalizzazione dei benefici è andata, per tali motivi, ben oltre la sacrosanta necessità di sorreggere le situazioni di bisogno.

La crisi che oggi attanaglia lo Stato sociale, più che economica, è dunque di ri-definizione dello stesso, in un contesto completamente diverso rispetto a quello che, storicamente, gli diede origine, e cioè il contesto delle lotte per il lavoro e per la previdenza sociale.

Perciò oggi più che mai, alla luce di una crisi economica sistemica più che ciclica<sup>31</sup>, va posto il tema dei diritti sociali che storicamente sono originati dalla nascita e dallo sviluppo di un capitalismo che ha definitivamente perso i

<sup>28</sup> Sul concetto di cittadinanza sociale e sulle sue conseguenze prescrittive sia consentito rinviare a A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 771 ss.

<sup>29</sup> G.A. RITTER, *Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 1991; trad. it., *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996.

<sup>30</sup> Come evidenzia P. POMBENI, *Prefazione, ibidem*, p. XI.

<sup>31</sup> Così A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, p. 1.

caratteri a noi noti, e che ha prodotto la crisi del modello redistributivo.

L'aumento delle povertà, il dissolversi dei confini geografici, il rarefarsi delle reti di protezione familiari e di solidarietà parentale, l'incremento di situazioni, a torto o a ragione, definite di diritto, l'aumento dell'aspettativa di vita e di salute, ancora non consentono di immaginare uno Stato sociale che possa tenere senza una selezione di beneficiari e di diritti, ma soprattutto senza un'idea diversa di Stato sociale.

Selezione di diritti e di beneficiari poiché lo Stato sociale, conformemente a quanto previsto negli articoli 1, 2 e 3 della Costituzione, è uno Stato che si fonda sull'idea del lavoro e non sull'idea del beneficio<sup>32</sup>.

Un'idea diversa di Stato sociale in quanto come Stato che protegge deve continuare ad essere uno Stato assistenziale. In quanto Stato che promuove, invece, non può solo garantire prestazioni, ma deve collegare le prestazioni allo sviluppo delle personalità che normalmente produce altresì lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Nel nostro Paese il dibattito si è prevalentemente incentrato sulla dialettica Stato sociale-Stato assistenziale, causata dall'introduzione e dal successivo fallimento del modello dell'universalità gratuita del servizio sanitario nazionale non accompagnata dalla progressività della contribuzione tributaria.

Il dibattito più cruento, come noto, verte proprio sull'estensione o meno dei benefici sociali: tra chi ritiene che il modello universalistico sia irreversibile, poiché contribuisce a mantenere la pace sociale<sup>33</sup>, e chi lo ritiene, invece, un vero e proprio tradimento del modello costituzionale<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Di selezione di diritti e di soggetti, oppure di implementazione della sussidiarietà orizzontale per affrontare la crisi dello Stato sociale, discute F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

<sup>33</sup> C. OFFE, *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, cit.

<sup>34</sup> G. CORSO, *Servizi pubblici e Costituzione*, in G. MARONGIU e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, Giuffrè, Milano,

#### 4. *Itinerario del lavoro*

Il caso dell'istruzione è particolarmente emblematico di tale parabola: posta a cardine della nascita dello Stato unitario e ritornata centrale dopo le due guerre attraverso la normativa costituzionale, subisce una perdita di centralità i cui esiti iniziano da qualche anno ad evidenziarsi in tutta la loro gravità.

Il che conduce, inevitabilmente, anche ad una crisi dello stesso Stato sociale: la mera protezione non collegata a politiche di sviluppo delle potenzialità delle persone converte, drammaticamente, l'intervento statale ad assistenza per l'intero corso della vita.

Oggi lo Stato sociale deve ridefinirsi per poter svolgere adeguatamente il suo ruolo.

In tale ridefinizione devono tornare ad assumere un ruolo centrale l'istruzione e la formazione della persona. Sebbene, infatti, l'istruzione abbia caratterizzato storicamente le prime rivendicazioni sociali, essendo stata associata nella Dichiarazione dei diritti premessa alla Costituzione francese c.d. giacobina del 1793 al diritto al lavoro e al diritto ai pubblici soccorsi, ha gradatamente, almeno nel nostro ordinamento, perso il suo ruolo centrale nelle politiche sociali. Rimettere al centro delle politiche sociali l'istruzione, infine, significa in termini prescrittivi ridefinire diritti e doveri dello Stato nel suo complesso e diritti e doveri dei cittadini.

Nel capitolo primo si ripercorrerà il percorso che ha condotto alla costruzione del sistema scolastico come motore dello sviluppo dello Stato unitario sino al definitivo decollo nel periodo giolittiano.

Nel capitolo secondo si ripercorrerà il dibattito costituente sull'istruzione e sullo Stato sociale.

1992, pp. 226 ss. Sul tema, con vari accenti e proposte diverse, v. L. FERRAJOLI, *Stato sociale e Stato di diritto*, in *Politica del diritto*, 1, 1982, pp. 51 ss.; G. PASQUINO, *Con lo Stato sociale oltre lo Stato sociale*, in *Democrazia e diritto*, 1985, pp. 7 ss.; G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. II, pp. 1089 ss.

Nel capitolo terzo si indagheranno, invece, le cause che hanno condotto ad un declino dell'idea propulsiva di Stato sociale.

Infine, nei capitoli quarto e quinto si porranno le premesse per un rilancio delle politiche per l'istruzione, in un «diverso» Stato sociale.

L'ISTRUZIONE COME FATTORE FONDAMENTALE  
PER LO SVILUPPO DEL PAESE

Dall'Unità d'Italia alla Costituzione repubblicana

1. *Introduzione*

Petrerossi nel suo commento alla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1793 afferma che la Costituzione giacobina, pur non essendo mai entrata in vigore, costituì comunque un passaggio fondamentale verso la democrazia, poiché definì «un paradigma di democrazia sociale progressiva»<sup>1</sup>.

In quella Dichiarazione comparve per la prima volta in una Carta costituzionale di un certo rilievo l'affermazione dell'istruzione pubblica, rispetto alle Carte precedenti che introducevano le garanzie di libertà personale e i diritti politici connessi al voto. Di qui, dunque, la sottolineatura dell'ingresso della democrazia «sociale» nello scenario pubblico, come autentica innovazione: «Il carattere non di mera assistenza, ma di promozione della cittadinanza di questa sorta di Stato sociale ante litteram è confermato dal ruolo centrale assegnato all'istruzione, un bisogno universale che deve essere posto attraverso opportune politiche pubbliche alla portata di tutti»<sup>2</sup>.

R.A. Houston sottolinea come in realtà tale esito fosse frutto perlomeno di tre secoli di storia, posto che le società europee del Rinascimento erano caratterizzate da popolazioni con tassi di analfabetismo assai elevati<sup>3</sup>.

L'istruzione, dunque, ha caratterizzato gli albori dello Stato moderno, cioè di quello Stato che si pone come obiet-

<sup>1</sup> G. PRETEROSSÌ, *Introduzione alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1793)*, in A. MARIANI, U. VINCENTI (a cura di), *Le Carte storiche dei diritti*, Pisa University Press, Pisa, 2013, p. 93.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>3</sup> R.A. HOUSTON, *Cultura e istruzione nell'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna, 1988, p. 9.

tivo non solo l'assistenza ma, altresì, il progresso culturale e sociale dei suoi cittadini.

Tuttavia, il percorso sarebbe stato ancora lungo e accidentato. Tant'è che la di poco successiva (ma lontanissima nell'ispirazione) *Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino* dell'agosto del 1795, quale preambolo della Costituzione del 5 fruttidoro dell'anno III, nell'intento di spegnere la fase rivoluzionaria e con essa le rivendicazioni per una società orientata alla felicità comune, eliminava i diritti sociali inseriti nella Carta del 1793, tra cui l'istruzione.

L'esilio dei diritti sociali durerà a lungo nelle Carte costituzionali, come dimostrerà peraltro il nostro Statuto Albertino, centrato sulla predominanza del principio di libertà individuale secondo cui lo Stato tutelava principalmente tutti i diritti strettamente connessi alla sfera dell'individuo: la proprietà, la libertà personale, la libertà contrattuale e di agire, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà religiosa ecc.

La finalità garantistica dei diritti dei singoli si sposò conseguentemente con la forma di Stato dello Stato minimo, poiché ogni interventismo statale poteva alterare le regole del gioco privato, che invece dominavano le relazioni tra i soggetti dell'ordinamento. Stato minimo equivaleva, altresì, ad esistenza di apparati organizzativi amministrativi essenziali, poiché ciò che occorreva assicurare era generalmente connesso all'ordine pubblico e all'amministrazione della giustizia.

Non solo, ma altresì Stato monoclasse, con una base sociale ristretta tendenzialmente circoscritta al ceto borghese e, dunque, omogenea. Per rimanere tale il diritto di voto non poteva essere esteso, ma mantenuto saldamente nelle mani della borghesia, ritenuta particolarmente capace e affidabile.

Come abbiamo già avuto modo di evidenziare in altre sedi<sup>4</sup>, sarà solo con l'acquisizione del diritto di voto che si realizzerà una sorta di mutazione antropologica della società e dello Stato che condurrà a rivendicare «il completamento dell'uguaglianza politica con la parità di opportunità sociali

<sup>4</sup> A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori Università, Milano, 2014.

ed economiche»<sup>5</sup> e che avrà il suo apice ideale nelle Costituzioni del Secondo dopoguerra.

Questo non significa, come ora si cercherà di dimostrare, che prima di quella fase storica non si fosse stratificato un concreto percorso di riconoscimento dei diritti e, soprattutto, non si fosse acquisita la consapevolezza della centralità di taluni di essi. Il caso dell'istruzione è particolarmente emblematico.

## 2. *L'emergere dei problemi reali dopo l'unificazione: l'analfabetismo come problema sociale*

Storici e pedagogisti concordano nel ritenere che il periodo post-unificazione fu un momento particolarmente fecondo nell'elaborazione di una cultura dell'istruzione come pilastro di edificazione del nascente Stato unitario<sup>6</sup>.

Come ricorda Alberto Asor Rosa nel volume su *La cultura nella Storia d'Italia* «i problemi reali erano molti e di singolare gravità»<sup>7</sup>.

In primo luogo, l'allarmante estensione dell'analfabetismo,

che nel 1861 era del 75 per cento sull'intera popolazione nazionale. Nel 1862-63 solo l'8,9 per mille della popolazione in età fra gli undici e i diciotto anni riceveva un'istruzione postelementare. Secondo stime ottimistiche, all'incirca nello stesso periodo la percentuale di italiani in grado di parlare la lingua nazionale era dell'8 per mille, cioè (se si escludono gli abitanti della Toscana e di Roma, che erano in totale circa quattrocentosettantamila), circa centosessantamila persone su una massa di venti milioni di individui.

<sup>5</sup> A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999, p. 5.

<sup>6</sup> Per un'approfondita indagine sullo stato dell'istruzione in Italia nel contesto ottocentesco e sulle azioni adottate dal neonato Stato unitario nella lotta all'analfabetismo v. G. VIGO, *Il vero sovrano dell'Italia: l'istruzione degli adulti nell'Italia dell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna, 2017.

<sup>7</sup> A. ASOR ROSA, *La cultura, Tomo secondo, Storia d'Italia*, IV, *Dall'Unità ad oggi*, Einaudi, Torino, 1975, p. 839.

Quest'ultimo dato, che Alberto Asor Rosa trae dalle ricerche di Tullio De Mauro, serve all'autore per sottolineare come gli stessi sforzi del ceto intellettuale italiano si consumavano all'interno della ristretta cerchia di intellettuali che poteva comprenderli.

Adolfo Scotto di Luzio sottolinea come le statistiche ministeriali dell'epoca denunciavano una scolarità liceale a dir poco esigua:

Alla fine degli anni Sessanta, gli studenti che frequentavano i 78 licei e i 103 ginnasi regi distribuiti lungo la penisola erano 12.000 su una popolazione del Regno pari a 24 milioni di abitanti. Il rapporto di mezzo studente per mille abitanti aumentava al Nord, si attestava di poco al di sotto della media nazionale nell'Italia meridionale e insulare per precipitare rovinosamente nelle regioni centrali. In Emilia, nelle Marche, in Umbria e Toscana quel mezzo studente si era ridotto ad un decimo: 20 licei e 3 ginnasi ospitavano 818 allievi su di un totale di 5.369.493 abitanti<sup>8</sup>.

Che i dati di quel periodo fossero davvero drammatici lo ricorda anche Giacomo Cives in uno dei suoi saggi sulla scuola elementare:

Sul piano dell'applicazione della Casati nel settore della scuola primaria preoccupanti erano i dati risultanti dall'inchiesta ministeriale Matteucci del 1863 relativa all'anno scolastico 1863-64 (...) profonda appariva la debolezza della scuola nella sua edilizia, nella sua diffusione e frequenza, nello iato grave tra Nord e Sud, nell'impreparazione dei suoi insegnanti. Per 100 ragazzi di 9-12 anni gli iscritti risultavano 93 in Piemonte e 14 in Sicilia, 83 in Lombardia e 17 in Basilicata, 53 in Liguria e 22 in Umbria e Calabria<sup>9</sup>.

L'analfabetismo diventava un problema doppiamente drammatico almeno per due classi assai lontane tra di loro, i cui scopi, tuttavia, andavano nella stessa direzione. L'in-

<sup>8</sup> A. SCOTTO DI LUZIO, *Il Liceo classico*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 68.

<sup>9</sup> G. CIVES, *La scuola elementare e popolare*, in ID. (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, Firenze, 1990, p. 64.

successo della scuola elementare, la cui crescita risultava negli anni assai lenta ed esile, si radicava nella miseria delle famiglie «che, per l'urgenza di guadagnarsi il pane giorno per giorno, non possono permettersi il lusso di pensare al domani»<sup>10</sup>.

Per Ester De Fort

l'economia degli Stati preunitari, prevalentemente rurale, basata su modi di produzione arcaici, non costituiva certo uno stimolo alla diffusione dell'istruzione; agli occhi delle masse, gravate da una miseria estrema, essa appariva inutile ai fini del proprio lavoro, per il quale era sufficiente la ripetizione delle pratiche tradizionali, e insostenibile economicamente, non potendo rinunciare ai proventi del lavoro infantile, così importanti in redditi ai limiti della sussistenza<sup>11</sup>.

L'analfabetismo costituiva una sorta di vicolo cieco anche per la classe dirigente che si poneva l'obiettivo di sconfiggerlo. Chi versava in quello stato, infatti, difficilmente ne era consapevole: «Il disagio e le difficoltà spesso avvilenti di tale rapporto furono del resto descritti a colori vivacissimi dallo stesso De Sanctis nel *Viaggio elettorale*, splendida cronistoria di una incomprensione fra un intellettuale-politico e il suo popolo»<sup>12</sup>.

Alla scuola si affidava dunque «il compito di colmare lo iato spaventoso che separava nel paese un'infima e numerosissima plebe, esclusa di fatto prima ancora che di diritto dalla possibilità di qualsiasi esercizio reale della rappresentanza politica, da una classe opulenta, al contrario estremamente ristretta»<sup>13</sup>.

La distanza tra i molti privi di qualunque forma di cittadinanza sociale e politica ed i pochissimi inconsapevoli di averla, costituiva la più potente minaccia per il nascente

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>11</sup> E. DE FORT, *Storia della scuola elementare in Italia*, I, *Dall'Unità all'età giolittiana*, Feltrinelli, Milano, 1979, p. 17.

<sup>12</sup> ASOR ROSA, *La cultura*, cit., p. 841.

<sup>13</sup> SCOTTO DI LUZIO, *Il Liceo classico*, cit., p. 28.

Stato italiano, poiché minava alla radice la stessa possibilità di considerarsi unica nazione.

L'inconsapevolezza dei pochi viene richiamata da Scotto di Luzio quando sottolinea che la sorpresa e la delusione che i politici della destra provarono dinanzi alla scoperta di una scuola largamente inadeguata ai compiti che l'aspettavano è pari almeno al «più generale sentimento di amarezza che l'élite liberale prova(va) di fronte alla condizione di miseria economica e civile del Paese all'indomani dell'Unità»<sup>14</sup>.

In secondo luogo, come osserva Giuseppe Ricuperati, «l'Italia, per il dato stesso di essere diventata erede di diversi Stati, molte capitali e di un'antica geografia di comuni diversamente popolati, aveva molte università»<sup>15</sup>. Inoltre, prosegue l'autore, studi analitici territorio per territorio mostrano le diverse condizioni: nel Nord-Ovest non mancavano scuole e istituti professionali risalenti, addirittura, alle riforme di Maria Teresa e di Giuseppe e rafforzate nel periodo napoleonico; nel Nord-Est era presente una rete di scuole assai fitta e di diversi ordini e gradi; al Centro la situazione non era così strutturata, tranne nell'area di Parma e di Piacenza. Dove, invece, si evidenziava una strutturale debolezza era nel Sud borbonico, «soprattutto nelle province dove, malgrado i progetti di Antonio Genovesi e di alcuni vescovi illuminati, la scuola dominante era quella del parroco e la formazione delle famiglie nobili si esplicava attraverso le figure dei precettori»<sup>16</sup>.

Le riforme asburgiche, che tendevano a creare un modello statale di scuola, erano arrivate con lentezza al Centro e si erano arretrate alle soglie del Sud. In quel contesto, osserva Ricuperati, si collocò la legge Casati: «Una legge pensata per il Piemonte, la Lombardia e forse per qualche area del Centro sarebbe stata estesa a tutto il territorio, compreso quello che conosceva la guerra del brigantaggio e l'ostinata opposizione ecclesiastica. Un Paese reale troppo differenziato

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>15</sup> G. RICUPERATI, *Storia della scuola italiana. Dall'Unità a oggi*, Editrice La Scuola, Brescia, 2015, p. 18.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 20.

per riconoscersi nel Paese legale»<sup>17</sup>. Si trattava, dunque, più che di una nazionalizzazione valoriale, di una «battaglia difficilissima contro una geografia dell'alfabeto che vedeva una prevalenza del Nord, una possibilità di crescita nel Centro, una drammatica assenza nel Sud e nelle Isole»<sup>18</sup>.

Durante e dopo l'unificazione, conferma Canestri, convissero quei due modi differenti di guardare all'istruzione già sopra rammentati: «il controllo sociale attraverso l'ignoranza» e il «controllo sociale attraverso l'istruzione»<sup>19</sup>. Progressivamente prevalse il secondo, che appariva «funzionale all'esigenza di provvedere alla nascita di una nazione, di fare gli italiani, di unificare culturalmente e linguisticamente la penisola, di perseguire gli obiettivi separati dell'istruire e dell'educare. Istruire quanto bastava, educare quanto più si potesse, come avrebbe detto il ministro Baccelli nel 1894»<sup>20</sup>.

### 3. *Il compito immenso e il poco (molto) che si riuscì a fare. La legge Casati*

In quel contesto, dunque, calò la legge Casati, evidentemente ispirata da un lato alla costruzione di un forte apparato ministeriale centrale e, dall'altro, «a porre le basi attraverso l'istruzione classica e universitaria per la formazione di una classe dirigente di selezionata estrazione borghese»<sup>21</sup>. Di qui il modesto spazio riservato all'istruzione tecnica e di qui, soprattutto, il trasferimento dell'istruzione elementare, cioè dell'istruzione del popolo, sulle «gracili e restie spalle dei Comuni»<sup>22</sup>.

Con i suoi cinque titoli (amministrazione, università, istruzione secondaria classica, istruzione tecnica, istruzione

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Ibidem.*, p. 43.

<sup>19</sup> G. CANESTRI, *Centoventanni di storia della scuola. 1861/1983*, Loescher, Torino, 1983, p. 10.

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> CIVES, *La scuola elementare e popolare*, cit., p. 59.

<sup>22</sup> *Ibidem.*

elementare) e i suoi 380 articoli si presentava più come un testo unico sull'istruzione che come progetto di riforma del nascente Stato. Ed infatti così fu: quel testo, in una sorte parallela con lo Statuto Albertino e con altre importanti leggi, pur pensato inizialmente per Piemonte e Lombardia fu gradualmente esteso ai nuovi territori del Regno ad opera dei governi che si succedettero. Proprio per la sua struttura fortemente accentrata e pensata per territori già adusi ad una certa cultura dell'amministrazione, la sua effettività negli altri territori non fu automatica e, anzi, la sua applicazione risultò piuttosto difforme.

Nonostante ciò, sintetizza Alberto Asor Rosa, «il punto fondamentale in questo campo era rappresentato dalla creazione di sufficienti strutture formative, unitarie sul territorio nazionale e ben organizzate nei diversi livelli, da quello elementare a quello universitario. Qui il compito era immenso, e occorre riconoscere che, nonostante alcune gravi ristrettezze materiali e mentali molto fu fatto»<sup>23</sup>.

Il molto cui si riferisce l'autore fu davvero molto<sup>24</sup>, anche con le lenti di oggi:

Le strutture furono create, ed anche assai celermente ed efficacemente, con uno sforzo di volontà che testimonia la consapevolezza da parte dei gruppi dirigenti della centralità del problema della scuola nella formazione del nuovo Stato: su questo terreno soltanto, infatti, poteva essere creato il personale burocratico, amministrativo, intellettuale, adeguato alle nuove funzioni richieste dallo Stato liberale<sup>25</sup>.

Non interessa in questa sede approfondire se le motivazioni che conducevano il ceto intellettuale e dirigenziale dell'epoca a fondare sull'istruzione il nascente Stato fossero,

<sup>23</sup> ASOR ROSA, *La cultura*, cit., p. 841.

<sup>24</sup> Anche con riguardo al contesto di forte opposizione alle riforme provenienti dalle correnti reazionarie e dal clero, su cui v., tra gli altri, G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano, 1960; D. BERTONI JOVINE, *La storia dell'educazione popolare in Italia*, Laterza, Bari, 1965.

<sup>25</sup> ASOR ROSA, *La cultura*, cit., p. 843.

come lo stesso Asor Rosa fa intendere di credere, l'intento di dominio nel tempo della classe colta su quella incolta.

Una volontà di dominio che contribuì indubbiamente alla spaccatura Nord-Sud che ancora faticiamo a recuperare e che trovava eco in alcune limpide coscienze, come quella di Pasquale Villari che lamentava ne *Le lettere meridionali*<sup>26</sup> l'incapacità di estirpare alla radice il brigantaggio con gli unici strumenti che sarebbero stati in grado di farlo, e cioè i sistemi preventivi, tra cui l'istruzione. Ma lo stesso autore si faceva consapevole di un enigma di difficile soluzione: la sola emancipazione scolastica in un contesto di perdurante povertà economica avrebbe reso quella massa istruita desiderosa di una rivoluzione sociale che in quanto conservatore non poteva auspicare.

Secondo altri, invece, Villari rimase isolato nella sua sincera lotta per far divenire la questione della riforma della scuola una questione sociale<sup>27</sup>. Sia come sia, e le due letture potrebbero non ritenersi alternative, certamente vi fu anche la volontà di esorcizzare una ribellione delle classi più povere e, del resto, diversamente non poteva essere, in una società di stampo prettamente liberale, in cui le masse rurali e contadine confidavano in una rivoluzione sociale, che ribaltasse la situazione di inferiorità sociale ed economica.

Tra le ristrettezze mentali cui fa cenno Asor Rosa va rammentata, come particolarmente emblematica, la vicenda della sconfitta del progetto riformatore della destra sull'obbligo scolastico.

La vicenda si snodò durante il Ministero di Antonio Scialoja che nel 1870 aveva insediato una commissione finalizzata, appunto, ad istruire il tema dell'obbligo. Come relatore del disegno di legge fu scelto Correnti, il quale muoveva dal convincimento già fatto proprio da De Sanctis per cui lo Stato avesse l'obbligo di imporre alle famiglie la scolarizzazione dei propri figli, secondo quanto previsto dal Codice civile.

<sup>26</sup> P. VILLARI, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1878, pp. 44-45.

<sup>27</sup> CIVES, *La scuola elementare e popolare*, cit., p. 66.

Anche in questa vicenda si riproposero visioni legate al timore di emancipare eccessivamente il ceto contadino rispetto a quello dei proprietari; ovvero la necessità di affrontare la questione economica al Sud prima di quella culturale e, non da ultima, l'ostilità ideologica da parte di molti ad interventi così invasivi (e costosi) dello Stato rispetto alle famiglie.

Fatto sta che un disegno di legge fortemente innovatore e coraggioso fu respinto dal Parlamento il 4 febbraio 1874 a seguito, come ricorda Giuseppe Ricuperati, «dell'alleanza tra una Sinistra che la riteneva troppo costosa, e una Destra che non la voleva perché troppo aperta»<sup>28</sup>.

Vittorie importanti si realizzarono, invece, sul terreno dell'analfabetismo che cominciava a ridursi significativamente soprattutto al Nord. Ma ciò che era più importante è che nei maggiori centri industriali del Paese si profilava

un grande processo di inurbamento e un accesso, come mai era accaduto prima, di settori consistenti delle classi subalterne all'alfabeto e alla cultura scritta. Soprattutto l'accelerato sviluppo della società italiana nell'ultimo quarto dell'Ottocento aveva prodotto un deciso allargamento dei suoi ranghi intermedi (...) l'istruzione tecnica in particolare aveva vissuto uno sviluppo impetuoso, impressionante nel balzo compiuto dai poco meno di 30 mila iscritti del 1880-81 ai 160 mila e passa di quarant'anni dopo<sup>29</sup>.

Altri significativi sviluppi si ebbero sul terreno del primato della scuola pubblica governativa rispetto alla scuola privata confessionale. Rispetto al deprimente dato di partenza dell'inizio degli anni Sessanta, di decennio in decennio i governi sostennero sforzi ingenti. I 12 mila liceali degli anni Sessanta erano diventati 54 mila nel 1923, cui dovevano sommarsi i circa 16 mila delle scuole private<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> RICUPERATI, *Storia della scuola italiana*, cit., p. 23.

<sup>29</sup> SCOTTO DI LUZIO, *Il Liceo classico*, cit., p. 87.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 75.

4. *Le difficoltà nell'attuazione della legge Casati. I tanti condizionamenti e l'ottica dello Stato liberale non interventista*

Tornando ora alla legge Casati, va sottolineato come pesasse su di essa e sulla sua attuazione la sua «monumentale impalcatura, drammaticamente priva del sostegno di una classe nutrita ed adeguatamente addestrata di insegnanti»<sup>31</sup>. Solo alla fine dell'Ottocento la disponibilità di laureati consentì di accantonare il depreco e deprecabile sistema utilizzato nei decenni precedenti per reclutare insegnanti, e cioè quello delle conoscenze personali. Ma, commenta forse non incomprensibilmente Adolfo Scotto di Luzio, «erano le condizioni imposte da una nazione in costruzione»<sup>32</sup>.

La normalizzazione coincise con la prima legge sullo stato giuridico degli insegnanti, promulgata solo il 5 maggio 1906, che rendeva obbligatorio il concorso per l'accesso alla carriera, condizionato dal possesso del titolo di studio.

Ma il freno maggiore alla diffusione di un'istruzione capillare fu l'affidamento ai Comuni dell'istruzione elementare:

Degli 8789 comuni esistenti nel 1861, 7807 avevano una popolazione inferiore a 5 mila abitanti e disponevano di scarse risorse finanziarie. Il predominio dei ceti conservatori nelle amministrazioni comunali (assicurato dalla legge 23 ottobre 1859 e confermato da quella del 20 marzo 1865 che con l'art. 7 assegnava il diritto di voto a una ristrettissima minoranza della popolazione) non favorì certo il sollecito apprestamento delle strutture indispensabili a tradurre in realtà il principio dell'obbligo scolastico<sup>33</sup>.

Insomma il molto che indubbiamente si fece non riuscì a controbilanciare il giudizio deludente sullo stato dell'istru-

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 135. Sull'inadeguatezza della legge Casati con riguardo al suo impianto basato sul «primato» dell'istruzione classica v. anche U. BOTTAZZINI, U. NASTASI (a cura di), *La Patria ci vuole eroi. Matematici e vita politica nell'Italia del Risorgimento*, Zanichelli, Bologna, 2013.

<sup>33</sup> C.G. LACAITA, *Istruzione e sviluppo industriale in Italia. 1859-1914*, Giunti-Barbera, Firenze, 1973, p. 31.

zione. Deludenti furono soprattutto gli esiti riguardo alla scuola elementare, causati dalle troppe disparità territoriali fondate sulla frattura Nord-Sud.

Per quasi metà del territorio italiano, infatti, l'istruzione non era una priorità, perché la vera priorità era costituita dallo stato di povertà delle famiglie. Il che dà probabilmente ragione a quanti sostengono che la lenta crescita dell'alfabetizzazione risiede proprio nel non aver affrontato «globalmente», cioè con interventi sociali integrati, la questione meridionale e sociale<sup>34</sup>.

Circostanza, questa, che non deve stupire più di tanto: tutti gli sforzi per sconfiggere l'analfabetismo si inserivano nella cornice dell'ideologia dello Stato liberale. L'interventismo statale non era contemplato in tale cornice, al più poteva trattarsi di un paternalismo finalizzato al mantenimento della pace sociale e, soprattutto, dell'assetto esistente.

Durante la discussione parlamentare sullo schema di disegno di legge sull'istruzione elementare obbligatoria presentato dal Ministro Scialoja, De Sanctis tenne un illuminante discorso (22 gennaio 1874) che chiariva mirabilmente l'ottica liberale e il tentativo di superamento della stessa, sotto la pressione della realtà dell'istruzione nel Paese.

Secondo De Sanctis, «chi conosce un po' la storia della scuola liberale in Italia e nell'Europa tutta, sa bene che il principio fondamentale, sul quale essa si appoggiava, era di non forzare la macchina, ma di lasciarla andare, salvo a darle qualche lieve spinta che non contraddicesse troppo all'andamento naturale delle cose»<sup>35</sup>. Sicché nel Parlamento del 1860

il nostro principale nemico era l'ingerenza governativa. Lo Stato era tenuto in diffidenza. Era quello che tutti noi liberali ci credevamo in dovere di combattere non nel senso di osteggiarlo, ma nel senso di moderarne e regolarne l'azione sì, che esso lasciasse svilupparsi liberamente le forze vive del Paese. Allora si credeva

<sup>34</sup> CIVES, *La scuola elementare e popolare*, cit., p. 71. Sul tema v. anche BERTONI IOVINE, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, cit., pp. 154 ss.

<sup>35</sup> F. DE SANCTIS, *I partiti e l'educazione della nuova Italia*, a cura di N. CORTESE, Einaudi, Torino, 1970, p. 7.

molto all'efficacia dell'iniziativa privata, e sapete che si giunse fino a domandare l'abolizione del Ministero della Pubblica Istruzione<sup>36</sup>.

Perciò, nonostante la legge Casati avesse introdotto l'obbligo elementare quella rimase una parola e, invece, proliferò l'istruzione libera.

Il cambio di passo, proseguiva De Sanctis, fu certamente dovuto alla presa di coscienza della piaga dell'analfabetismo e di come questa influisse negativamente sulla vita tutta dello Stato. Quindi istruzione obbligatoria, perché «l'istruzione elementare è innanzitutto una questione di ordine pubblico; è una questione di interesse pubblico come l'amministrazione della giustizia, come la guerra, come la marina, come tutti i servizi pubblici, è qualcosa che non interessa la famiglia solamente, ma interessa tutti»<sup>37</sup>.

L'obbligatorietà, dunque, per fare dello Stato uno Stato più forte; l'analfabetismo, in questa prospettiva, era una piaga da sconfiggere per motivi di ordine pubblico.

Perciò la diffusione dell'obbligo scolastico non si accompagnava naturalmente ad alcuna forma di intervento mirata all'idea della promozione sociale delle persone, sebbene fosse chiaro alle menti più illuminate, come De Sanctis, che «la piaga d'Italia è la distanza infinita che separa la classe colta dalla moltitudine, tanto che sembriamo quasi due mondi, l'uno fuori dall'altro, l'uno incompreso dall'altro»<sup>38</sup>; oppure che il costo dei libri di testo fosse eccessivamente esoso per le famiglie povere e che rispetto al problema della «speculazione libraria» non si poteva che, con una circolare, richiamare l'attenzione su tali abusi<sup>39</sup>.

Ma tale coscienza non era in grado di rovesciare completamente il paradigma liberista, mettendo la persona al centro dell'organizzazione statale, come poi avverrà, almeno a livello teorico, nella stagione delle Costituzioni del Novecento.

<sup>36</sup> *Ibidem.*

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 407.

Perciò, quando vengono istituiti i patronati scolastici, «l'idea dell'assistenza agli alunni bisognosi era poco più di uno scarico di coscienza legislativa di fronte al problema della difficile conciliabilità (o prevista inconciliabilità) tra l'obbligo legale del cittadino e le sue condizioni effettive di vita, di lavoro, di mentalità»<sup>40</sup>.

Come ha ben evidenziato Raicich, «i liberali che avevano operato per la costruzione dello Stato verso la metà dell'altro secolo, un Cavour per esempio, auspicavano che ben presto sarebbe giunto il giorno in cui si sarebbe potuto sopprimere il Ministero della Pubblica istruzione semmai lasciando allo Stato un compito di incoraggiamento caso per caso»<sup>41</sup>.

Dario Ragazzini ha efficacemente sintetizzato questa tensione tra ideologia dello Stato liberale, necessità di costruzione dello Stato italiano, e contesto in cui tutto ciò accadeva: «Per quegli anni, forse troppo poco per chi aveva intenti di sviluppo di nuove capacità e atteggiamenti a fini produttivi, troppo poco per chi aveva intenti di emancipazione popolare e, invece, troppo per chi aveva intenti di mantenimento dei consolidati canali di gestione del potere, di riproduzione sociale e di controllo»<sup>42</sup>.

5. *L'amministrazione giolittiana e l'allargamento delle funzioni sociali del governo. La legge Daneo-Credaro (1911): l'istruzione elementare da bene voluttuario a servizio di carattere generale*

L'amministrazione giolittiana segnò un deciso spartiacque rispetto a quella crispina, anche sul terreno della scuola<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> D. RAGAZZINI, *L'amministrazione della scuola*, in CIVES (a cura di), *La scuola italiana dall'unità ai nostri giorni*, cit., p. 283.

<sup>41</sup> M. RAICICH, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Nistri-Lischi, Pisa, 1981, p. 32.

<sup>42</sup> RAGAZZINI, *L'amministrazione della scuola*, cit., p. 284.

<sup>43</sup> Sul sistema formativo come attivatore delle dinamiche di mobilità sociale in questo periodo v. G. ARE, *Il problema dello sviluppo industriale nell'età della destra storica*, Nistri-Lischi, Pisa, 1965; C.M. CIPOLLA, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*,

La dottrina è sostanzialmente unanime nel ritenere che «rispetto all'esperienza crispina autoritaria e di riforma per via legislativa dello Stato, l'esperienza giolittiana si caratterizza per il rafforzamento dell'esecutivo e delle sue funzioni di allargamento delle attività dello Stato nella vita economica e sociale, secondo una linea contemporaneamente di promozione e di mediazione»<sup>44</sup>.

È, del resto, il periodo del decollo industriale e delle modificazioni sociologiche (della popolazione scolastica, delle forze del lavoro, del personale politico e della classe di governo) che si traduce, anche sul terreno dell'istruzione, in una particolare intensità di provvedimenti e fatti.

Tra i fatti «istituzionali» va rammentata la nascita delle associazioni: l'Unione magistrale nazionale (1901); la Federazione nazionale insegnanti scuola media (1902) e l'Associazione cattolica Niccolò Tommaseo (1906).

Tra quelli normativi, indubbio rilievo ebbe la legge Orlando del 1904 che, tra l'altro, elevò l'obbligo scolastico a 12 anni; introdusse l'assistenza scolastica, affidandola ai Comuni; istituì corsi serali per adulti, corsi popolari, corsi per analfabeti. Ma, al di là dei molti provvedimenti su cui non è il caso di soffermarsi (diffusione della lettura, edilizia scolastica, refezione...) <sup>45</sup>, ciò che, invece, occorre sottolineare è che con quella legge si rafforzò la quasi naturale e precedente aspirazione dei Comuni a prendersi cura dei bisogni sociali della propria popolazione, in una logica di interventi pubblici prima pressoché sconosciuta.

Utet, Torino, 1971; V. ZAMAGNI, *Istruzione e sviluppo economico in Italia, 1861-1913*, in G. TONIOLO (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano. 1860-1940*, Laterza, Bari, 1973, pp. 187 ss.; G. VIGO, *Scuola e sviluppo economico in Italia nell'Ottocento*, in A. PETINO (a cura di), *Le radici intellettuali del progresso economico moderno*, Franco Angeli, Milano, 1986, pp. 296 ss.; J. COEN, G. FEDERICO, *Lo sviluppo economico italiano. 1820-1960*, Il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>44</sup> RAGAZZINI, *L'amministrazione della scuola*, cit., p. 285. Nello stesso senso N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Feltrinelli, Milano, 1973, p. 43; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Laterza, Bari, 1985, pp. 282 ss.

<sup>45</sup> Su cui v. almeno E. DE FORT, *Storia della scuola elementare*, I, *Dall'Unità all'età giolittiana*, Feltrinelli, Milano, 1979, pp. 166 ss.

Il provvedimento di gran lunga più importante di questo periodo (ma forse in generale uno dei più rilevanti della storia «sociale» della scuola) fu la legge Daneo-Credaro del 1911, che, peraltro, incomprensibilmente viene trascurata dagli studi giuridici sull'istruzione come diritto sociale<sup>46</sup>.

Essa è nota per aver avvocato la scuola elementare allo Stato, precisando compiti e composizione del Consiglio scolastico provinciale; per aver istituito la Deputazione scolastica provinciale; per aver affidato alla Deputazione governativa i compiti di supervisione finanziaria. Forse meno noti e indagati sono gli aspetti della legge riguardanti l'«assistenza» scolastica. Essa, infatti, ridefinì in maniera più rigorosa l'obbligo scolastico e, soprattutto, riconobbe il Patronato scolastico come ente morale, prevedendone l'istituzione in ogni Comune, amministrato da un Consiglio composto da rappresentanti comunali e scolastici, con finanziamenti obbligatori statali e facoltativi da parte dei Comuni e dei privati.

In particolare, è stato giustamente sottolineato come i compiti di assistenza scolastica del Patronato furono tratteggiati in un'ottica di intervento universalistico e generale, con l'intento di organizzare il servizio al fine di porre le condizioni che permettessero la frequenza scolastica di tutti, piuttosto che predisporre sussidi *ad personam*<sup>47</sup>. Un tipo di impostazione, è stato aggiunto, «che non sarà più raggiunta in seguito, quando ritornerà, sia durante il fascismo, sia nel periodo gonelliano, un'interpretazione della legge e una normativa rivolta all'assistenza di tipo tradizionale (si dovrà arrivare all'istituzione delle Regioni per tornare ad

<sup>46</sup> Sull'importanza dell'azione riformatrice di Credaro v., nella recente letteratura, G. CHIOSSO, *L'educazione degli italiani. Laicità, progresso e nazione nel primo Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 74 ss., che sintetizza in tre principali obiettivi l'azione del suo Ministero: innalzare il servizio offerto dalla scuola elementare e popolare con il passaggio delle scuole elementari dai Comuni allo Stato; il potenziamento della formazione pedagogica degli insegnanti; infine, la creazione di un canale liceale moderno, affianco al ginnasio-liceo.

<sup>47</sup> G. CIVES, *Scuola integrata e servizio scolastico*, La Nuova Italia, Firenze, 1974.

impostazioni di diritto allo studio piuttosto che di assistenza individuale)»<sup>48</sup>.

La legge era stata preceduta tra il 1910 e il 1912 dalla pubblicazione ad opera del direttore generale dell'istruzione primaria e popolare Camillo Corradini di quattro volumi della sua inchiesta *L'istruzione primaria e popolare in Italia* (il terzo momento conoscitivo «ufficiale» sulla stato della scuola italiana dopo l'indagine del Consiglio superiore nel 1864 e l'inchiesta Buonazia nel 1878), i cui primi tre costituivano in realtà i materiali preparatori della legge Daneo-Credaro.

Uno dei concetti che più aiutano oggi a comprendere, tra le altre cose, l'innovazione «sociale» della legge è costituito dal giudizio dello stesso Corradini circa l'istruzione elementare come «bene voluttuario»:

La realtà costituisce la negazione più manifesta e più assoluta del principio teorico cui il servizio dell'istruzione elementare dovrebbe corrispondere: cioè la generale e uniforme sua estensione, proporzionale esclusivamente alle unità dei gruppi di abitanti. Per un servizio di carattere generale ed uniforme il nostro ordinamento amministrativo consente nondimeno una varietà che sarebbe appena conciliabile con un'attività sociale che avesse per fine la soddisfazione di bisogni voluttuari e di una utilità accessoria: un'attività, dunque, da potersi proporzionare soltanto a quel grado di godimento che s'intende raggiungere, e a quel correlativo grado di sacrificio che si è disposti a sostenere (...). La spesa per l'istruzione elementare viene a trovarsi in ragione diretta della potenzialità economica dei bilanci comunali e in ragione inversa della gravità del bisogno<sup>49</sup>.

In questa definizione dell'istruzione come «bene voluttuario», contrapposta all'idea dell'istruzione come «servizio di carattere generale» ed uniforme, si fonda il giudizio storico sul balzo in avanti compiuto dalla stessa legge nella direzione dell'istruzione come bene e diritto sociale, al di là dei concreti esiti che ciò effettivamente produsse.

<sup>48</sup> RAGAZZINI, *L'amministrazione della scuola*, cit., p. 290.

<sup>49</sup> Brano della Relazione alla legge citato da T. DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1979, vol. I, pp. 91-92.

Ed infatti, attuare quella definizione avrebbe richiesto un'avocazione allo Stato senza deroghe, mentre la legge prevedeva che ne rimanessero escluse le scuole dipendenti dai Comuni capoluogo di provincia e di circondario e, inoltre, che gli altri Comuni potessero tornare in possesso della gestione diretta qualora avessero adempiuto da almeno cinque anni tutte le prescrizioni legislative, e il numero degli analfabeti accertato nel censimento del 1911 risultasse non superiore al 25% della popolazione dei sei anni.

Nonostante autorevoli critiche (tra cui quella di Salvemini secondo cui essa perpetrava la frattura Nord-Sud del Paese) in generale la legge suscitò vasti consensi poiché costituiva «il valore di un punto di condensazione politica estremamente elevata»<sup>50</sup>.

Ed infatti i commenti alla legge furono perlopiù positivi, soprattutto per l'indirizzo che essa esprimeva e che in questo commento di Bonetta risulta estremamente chiaro: «Si chiude la stagione post-risorgimentale della nostra scuola elementare, fatta di inveterati ideologismi e di percezioni parziali della multiforme realtà scolastica del nostro Paese; si pone fine a quella istruzione primaria ottocentesca e liberale affidata alle sole cure degli enti locali e all'iniziativa di pochi eroi del pionierismo culturale»<sup>51</sup>.

In ogni caso, osserva De Mauro, riprendendo la relazione di Corradini sopra citata,

i provvedimenti del periodo giolittiano dettero rapidi frutti, se è vero che nel giro di due anni la percentuale [si riferisce al 47% di non iscritti alla scuola elementare del 1906] calò al 25%; ciò coincide con i dati ricavabili dal censimento del 1951 che registrano la diminuzione degli analfabeti e dei privi di titolo di studio elementare dal 30,2% per i nati fra il 1896 e il 1906 al 24,7% e al 17% per i nati nei due decenni successivi<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> CANESTRI, *Centoventanni di storia della scuola*, cit., p. 30.

<sup>51</sup> G. BONETTA, *L'avocazione della scuola elementare allo Stato*, in AA.VV., *Storia della scuola e storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, De Donato, Bari, 1982, p. 185.

<sup>52</sup> DE MAURO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, cit., p. 90.

6. *Il periodo fascista: l'accentramento non coincide con l'estensione dell'istruzione come leva di crescita per il Paese*

Non interessa in questa sede soffermarsi sull'ampia e articolata architettura della riforma Gentile, quanto sugli esiti che essa produsse sull'ampliamento della platea di istruiti e sulla lotta all'analfabetismo.

Ed è indubbio che sotto questo profilo essa scontò la sua ispirazione elitaria, esternata dallo stesso Gentile: «Dai licei, dalle Università, dalle scuole normali usciva ogni anno un numero di licenziati, laureati, abilitati, enormemente più alto del bisogno; e nella grande maggioranza questi giovani avevano cercato nella scuola piuttosto il diploma che la cultura»<sup>53</sup>.

In estrema sintesi potremmo dire che l'ispirazione elitaria della riforma nasceva, anche, dall'intento di contenere la popolazione scolastica «evitando da un lato la radicalizzazione dei ceti intellettuali nel momento in cui il fascismo doveva accreditarsi come il garante del "ritorno all'ordine", e dall'altro apprestando nuovi canali entro i quali dirottare gli espulsi dalla scuola media e superiore per non perderne il controllo nell'opera di organizzazione del consenso mussoliniano»<sup>54</sup>.

In pochi anni si azzerò la spinta propulsiva del periodo giolittiano in cui era stato a tutti evidente come lo sviluppo economico e sociale del Paese doveva sorreggersi soprattutto su un sistema scolastico adeguato e finalizzato all'innalzamento della società intera.

Potremmo dire che l'ideologia fascista si sposò a perfezione con le posizioni che già in precedenza Gentile non aveva mancato di esplicitare, come ricorda Raicich:

La posizione espressa da Gentile sulla «Rivista d'Italia» del 1906 contro ogni tentativo di scuola media unica ed in cui evidente traspariva il suo animo conservatore mai poi smentito, e che già allora lo orientava verso un tipo di riforma scolastica per i pochi

<sup>53</sup> Discorso d'inaugurazione del Consiglio superiore, 15 novembre 1923, riportato da CANESTRI, *Centoventanni di storia della scuola*, cit., p. 40.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

e che abbandonasse al suo destino (di zappatori analfabeti, di emigranti) la «roccia granitica di certe anime refrattarie a ogni attrattiva spirituale»<sup>55</sup>.

Gli effetti sulla consistenza della popolazione scolastica furono inevitabili:

Si rileva innanzitutto il crollo degli iscritti alle medie inferiori e superiori che 260.000 nel 1913 e 337.000 nel 1923, risultano circa 237.000 nel 1926-27, comprendendovi, si badi, anche i frequentanti dei due vicoli ciechi costituiti dalla scuola complementare e dal liceo femminile. In secondo luogo si osserva un netto rifiuto da parte dei suoi destinatari, della scuola complementare, che raggiunge appena 83.000 iscritti nel 1923-24 e 64.000 l'anno dopo, a fronte dei 140.000 frequentanti la soppressa scuola tecnica nel suo ultimo anno di vita, il 1922-23<sup>56</sup>.

Gli effetti di tali politiche si riversarono anche sull'istruzione universitaria. Dopo aver toccato nei primi anni del dopoguerra punte assai elevate di iscrizione, a partire dal 1926-27 iniziò un preoccupante decremento, soprattutto nelle facoltà scientifiche alle quali si accedeva prima attraverso quella scuola tecnica sostituita dalla riforma con una scuola fine a se stessa, come la scuola complementare.

A definire vicolo cieco la scuola complementare era stato Borghi che, commentando l'istituzione della scuola complementare triennale, senza latino, con poca cultura generale e senza sbocchi di studi successivi, scriveva: «Essa era un vicolo cieco, e come tale frustrava le aspirazioni dei gruppi economicamente meno fortunati verso una cultura più alta e verso l'uguaglianza sociale»<sup>57</sup>.

Non a caso il decremento delle iscrizioni universitarie non colpì trasversalmente tutta la popolazione scolastica, mentre si abbatteva come una scure sulle aspirazioni della fascia di popolazione meno abbiente, i figli degli operai.

<sup>55</sup> RAICICH, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, cit., p. 328.

<sup>56</sup> CANESTRI, *Centoventanni di storia della scuola*, cit., p. 43.

<sup>57</sup> L. BORGI, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze, 1951, p. 251.

Quando, negli anni successivi, mutò il quadro economico interno e iniziarono a verificarsi tensioni nel mondo del lavoro causate dall'aumento di disoccupazione, ci si avviò verso quella che è stata definita «la politica dei ritocchi»<sup>58</sup> alla riforma Gentile, contestualmente all'avvio, da parte del regime, di politiche del «consenso». Si istituirono, per il periodo 1923-27, corsi di integrazione al termine della scuola complementare per consentire l'accesso all'istituto tecnico e al liceo scientifico. Nell'arco di alcuni anni si giunse infine alla sostituzione della scuola complementare con la scuola di avviamento al lavoro, che non avrebbe escluso ulteriori livelli di scolarità.

Tra la fine degli anni Venti e l'inizio del decennio successivo si riconsiderò la scolarità tecnico-professionale che la riforma Gentile aveva emarginato ponendola, tra l'altro, alle dipendenze del Ministero dell'Economia.

Tuttavia quella che Giuseppe Ricuperati ha definito «la prima e ancora insuperata analisi della scuola fascista»<sup>59</sup>, e cioè quella condotta dalla Sottocommissione per la scuola istituita dal governo alleato diretta da Carleton W. Washburne, restituì, secondo Luigi Ambrosoli,

le condizioni deprecabili in cui il fascismo aveva lasciata la scuola italiana per la carenza di una direzione pedagogica e didattica che venisse in aiuto di insegnanti incapaci di andare oltre il modesto lavoro di *routine* e del tutto privi di aggiornamento al punto da ignorare quanto era avvenuto nel mondo, negli ultimi decenni, nelle scienze dell'educazione; per l'enciclopedismo e la rigidità dei programmi; per la superficialità della valutazione; per il numero eccessivo di alunni affidati ad un solo insegnante; per la situazione disastrosa in cui si trovava l'edilizia scolastica con aule insufficienti a contenere il numero degli alunni e con locali ed edifici adattati e in pessimo stato di manutenzione<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> CANESTRI, *Centoventanni di storia della scuola*, cit., p. 43.

<sup>59</sup> G. RICUPERATI, *La scuola e il movimento degli studenti*, in AA.VV., *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Einaudi, Torino, 1975, p. 435.

<sup>60</sup> L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 14.

7. *Il periodo costituente. Il dibattito sul diritto all'istruzione (art. 34)*<sup>61</sup>

La grave situazione post-bellica e l'incertezza politica interna e internazionale spinse i governi transitori a mostrare iniziale cautela nelle politiche di rinnovamento. Ed infatti, i diversi Ministri che si succedettero alla guida del Ministero dell'Istruzione tra il 1944 e il 1946 (Omodeo; De Ruggiero; Ruini; Arangio Ruiz; Molè) non riuscirono che a costruire politiche finalizzate a chiudere la parentesi del fascismo e a riprendere una parvenza di normalità nella vita scolastica.

Come emerge dalla imponente documentazione raccolta dalla Sottocommissione alleata tra il 1943 e il 1946, «la complessità della situazione fu tale da spiegare il fatto che, quand'anche ci fosse stata la volontà di rinnovare l'esistente, sarebbe stato problematico, se non addirittura impossibile, rispondere all'emergenza ed intraprendere strade nuove»<sup>62</sup>. La gente, come è stato ben evidenziato e come pare assolutamente realistico, era animata di sentimenti più semplici e dal desiderio più immediato di ritorno alla realtà quotidiana<sup>63</sup>.

Si comprende, a questo punto, il motivo per cui le proposte trasversali a tutte le forze politiche, seppure con sfumature diverse, fossero quelle del «ritorno» a scuola, di estensione dell'obbligo, di rafforzamento delle scuole professionali.

I dati sull'istruzione nel Paese erano davvero preoccupanti: «Nel 1948 il tasso di analfabetismo era stimato, in mancanza di dati precisi, intorno al 15-18% (con punte superiori anche a 40% in alcune zone del Sud), l'80% dei ragazzi non completava l'obbligo scolastico (...), soltanto il 10% degli ultraquattordicenni continuava gli studi»<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Il presente paragrafo, nonché i parr. 8, 9, 10, 11 e 12, riprendono quasi integralmente parte del capitolo 3 del mio *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, cit.

<sup>62</sup> G. CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Editrice La Scuola, Brescia, 1988, p. 19.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 48.

Dal canto loro i partiti, certamente più preoccupati di avviare la ricostruzione economica del Paese, proponevano nei loro programmi elettorali i cavalli di battaglia classici. La Democrazia cristiana, pertanto, enfatizzava nei propri documenti la centralità della persona umana quale perno del valore della libertà di educazione familiare e valore della libertà di scelta della scuola (rispetto alla statalizzazione dell'istruzione)<sup>65</sup>. Particolare attenzione, sospinta in prima linea da De Gasperi, veniva conferita alle scuole professionali e aziendali e, in linea generale, al nesso tra scuola e mondo del lavoro<sup>66</sup>; mentre certamente poteva ritenersi una proposta quantomeno innovativa, quella del decentramento regionale che discendeva, probabilmente, dall'altra proposta democristiana di attribuzione di un potere legislativo forte alle Regioni.

Anche i partiti della sinistra ripercorrevano nei loro programmi scolastici proposte strettamente correlate all'ideologia di fondo: il Partito socialista puntava sulla diffusione delle scuole elementari e professionali<sup>67</sup> e sulla «scuola del popolo» con obbligo di frequenza scolastica sino a 15 anni<sup>68</sup>; il Partito comunista sull'accessibilità a tutti della scuola e sull'estensione dell'obbligo<sup>69</sup>, mentre i liberali insistevano sul ripristino dello spirito della riforma Gentile per un recupero dell'austerità e dell'autorevolezza della scuola<sup>70</sup>.

Pur tra mille difficoltà, in quel periodo si gettarono le basi per le future riforme della scuola. È indubbio, infatti, che l'attenzione della classe dirigente dell'epoca al tema dell'istruzione come fattore fondamentale per la ricostru-

<sup>65</sup> A. DAMILANO (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia cristiana 1943-1967*, Cinque Lune, Roma, 1968, vol. I, p. 3.

<sup>66</sup> G. DE ROSA, *I partiti politici in Italia*, Minerva Italica, Bergamo, 1972, pp. 491-501.

<sup>67</sup> L. BASSO, *La classe lavoratrice nello Stato repubblicano*, in *Socialismo*, 1, 1945, n. 7, p. 4.

<sup>68</sup> La relazione di Franco Lombardi è riportata e commentata, tra gli altri, da G. CANESTRI, G. RICUPERATI, *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Loescher, Torino, 1976, pp. 212 ss.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>70</sup> T. TOMASI, *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica, 1943-1948*, Editori Riuniti, Roma, 1976, pp. 64 ss.

zione del Paese<sup>71</sup> non si limitò al tema scuola statale-scuola privata (secondo una certa storiografia, che oggi tuttavia è stata rivisitata grazie ai preziosi apporti di taluni importanti studi<sup>72</sup>), anche se, indubbiamente, si trattava del tema più scottante poiché trascendeva il problema scuola per investire direttamente i rapporti tra il partito politico di maggioranza relativa e le gerarchie ecclesiastiche (assai stretti) e, conseguentemente, i rapporti tra quel partito e l'opposizione laica e di sinistra<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Basti rammentare l'imponente mole di dati e documenti elaborati in quel periodo: il volume predisposto dalla COMMISSIONE ALLEATA, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943 con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista*, Garzanti, Milano, 1947; il documento del MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Guida alla Costituente. Il problema della scuola*, Sansoni, Firenze, 1946; la rivista *La riforma della scuola*, che tra il 1947 e il 1949 pubblicò in numerosi fascicoli l'inchiesta per la riforma della scuola avviata dal Ministro Gonella; il documento *Proposte della Commissione ministeriale per lo studio della scuola dagli 11 ai 14 anni*, IPS, Roma, 1957; i vari documenti sul Piano decennale della scuola, tra cui *Il piano della scuola. Documenti parlamentari*, Palombi, Roma, 1962; le numerose ricerche Svimez (tra cui *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola. Previsioni per il prossimo quindicennio*, Giuffrè, Milano, 1961 e *Trasformazioni sociali e culturali e loro riflessi sulla scuola*, Giuffrè, Milano, 1962), nonché gli Annuari statistici dell'istruzione italiana pubblicati a cura dell'Istituto centrale di statistica. Per non parlare della consistente letteratura sulla scuola (in parte già citata in questo lavoro) e di quella altrettanto consistente sulle questioni pedagogiche ed educative che in questa sede non interessano e per cui si rinvia alla nutrita Nota bibliografica del volume di CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., pp. 194 ss.

<sup>72</sup> Tra cui certamente CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., e L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001.

<sup>73</sup> È questa, come noto, la posizione tra l'altro di S. CASSESE, espressa a più riprese e in più scritti (*La scuola*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. III, pp. 274 ss.; e S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976), secondo cui il dibattito fu dominato dalla questione scuola statale-scuola cattolica con una sostanziale vittoria del partito cattolico. Peculiare, peraltro, l'interpretazione di M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, p. 150, che, pur criticando la posizione di Cassese, asserisce poi che se ciò

In quel contesto, dunque, non si potevano non apprezzare gli esiti del dibattito che si svolse in Assemblea costituente<sup>74</sup>. Del tema della scuola si occuparono sotto diversi profili sia la prima che la terza Sottocommissione.

La prima Sottocommissione aveva approvato il seguente comma: «Ogni cittadino ha il diritto di ricevere un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della propria personalità e per l'adempimento dei compiti sociali».

Il 19 settembre 1946 la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione iniziò la discussione sulle garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino, partendo dalla parte relativa all'utilità dell'istruzione e all'obbligo dello Stato di istituire le scuole con un articolo così formulato:

L'istruzione è un bene sociale. È dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado, in modo che tutti i capaci possano usufruire di essa. L'insegnamento elementare gratuito è obbligatorio per tutti. La frequenza delle scuole di gradi superiori è permessa ai soli capaci. All'istruzione dei ragazzi poveri, che per capacità possono frequentare le scuole di gradi superiori, lo Stato provvede con aiuti materiali.

non accadde fu merito dei laici, dimenticando così i preziosi apporti in tal senso di Aldo Moro, oggi analiticamente ricostruiti, attraverso gli interventi in Assemblea costituente, da L. PAZZAGLIA, *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in PAZZAGLIA, SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, cit., pp. 327 ss.

<sup>74</sup> In generale sui temi più rilevanti affrontati in quella sede v. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 54 ss.; N. DANIELE, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, pp. 639 ss.; G. DE ROSA, *Storia del movimento cattolico in Italia. Dalla restaurazione all'età giolittiana*, Laterza, Bari, 1966, vol. I; F. DE VIVO, *Linee di storia della scuola italiana*, Editrice La Scuola, Brescia, 1983; R. FORNACA, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Armando, Roma, 1972; ID., *Scuola e politica nell'Italia liberale*, in AA.VV., *Scuola e politica dall'Unità ad oggi*, a cura di G. QUAZZA, Stampatori, Torino, 1977; D. FOSSATI, *La scuola libera*, Editrice La Scuola, Brescia, 1946; G. INZERILLO, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, Editori Riuniti, Roma, 1974; A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1948.

Sulla prima enunciazione si raggiunse facilmente l'intesa, anche se taluno osservò che affermare l'importanza dell'istruzione come bene sociale poteva apparire pleonastico. Qualche discussione fu provocata, invece, dalla definizione di «idonei», «capaci» e, più in generale, sulla finalità della scuola e, nel contempo, sul rapporto scuola-lavoro.

L'attuale art. 34 venne per la prima volta discusso nel seguente testo:

La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto. La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze, garantiscono ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto. L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età.

La discussione fu introdotta da una dichiarazione di Aldo Moro secondo cui tale testo sarebbe già stato concordato e, dunque, avrebbe potuto essere direttamente messo in discussione. Dopo aver approvato all'unanimità la prima proposizione, il cui tenore, di carattere assai generale, del resto, non prestava fianco a particolari questioni, il dibattito si incentrò sostanzialmente sui due temi cardine contenuti nella norma: l'obbligo scolastico (*l'accesso all'istruzione*) e le modalità attraverso cui garantire l'assistenza scolastica (*il diritto di poter studiare*).

Concetto Marchesi, che insieme ad Aldo Moro aveva il compito di relazionare, precisò più avanti che l'ultima parte della norma costituiva niente più che una «dichiarazione costituzionale» (29 ottobre 1946), che il legislatore ordinario avrebbe successivamente dovuto riempire di contenuto specifico. Del resto, proseguiva Marchesi, cui fece eco Aldo Moro, tolta l'istruzione elementare e assicurata la funzione sociale dell'istruzione sino a 14 anni, il vero problema del dopoguerra consisteva nella ricerca del lavoro e, dunque, ci si sarebbe dovuti preoccupare di costruire autentici percorsi di formazione professionale.

Marchesi e Moro furono gli assoluti protagonisti di quelle discussioni e dalle loro posizioni trasparivano con grande nettezza gli atteggiamenti dei partiti di appartenenza sul tema, che ben emersero il 18 ottobre 1946 quando all'interno della prima Sottocommissione il presidente Tupini presentò l'articolato frutto dell'accordo tra i due relatori, evidenziando i punti di accordo e quelli di disaccordo. I punti di accordo riguardavano la struttura essenziale del diritto all'istruzione come «bene sociale», secondo la densa espressione già utilizzata in precedenza nelle discussioni. Ed infatti i relatori avevano convenuto sulla seguente configurazione:

*Art. 1.* – «È supremo interesse dell'individuo e della collettività assicurare ad ogni cittadino un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della sua personalità e l'adempimento dei compiti sociali».

*Art. 2.* – «L'organizzazione di istituti privati di insegnamento e di educazione è permessa nei limiti della legge. La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento».

*Art. 4.* – «La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto. La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze garantiscano ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto. L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età».

L'articolato comune, dunque, prefigurava interamente quello che poi diverrà l'art. 34, punto di approdo della fonte dell'istruzione quale diritto sociale, mentre il punto di evidente contrasto riguardava l'art. 2 e la complessa vicenda del rapporto scuola statale-scuola non statale.

I dissidi iniziarono proprio sulla parte della proposta riguardante il ruolo dello Stato sull'organizzazione dell'istruzione. Tale formulazione, infatti, provocò subito gli interventi dei costituenti democristiani, secondo cui lo Stato non avrebbe dovuto provvedere e intervenire in prima istanza, dovendo, invece, favorire l'esistenza di istituti e convitti già

esistenti, specie quelli gestiti da religiosi, la cui esperienza sul campo era perlomeno plurisecolare.

I costituenti comunisti e socialisti, dal canto loro (soprattutto Concetto Marchesi e Palmiro Togliatti), rimasero fermi sull'assunto che dovesse essere lo Stato a provvedere all'istruzione ed all'educazione del popolo attraverso scuole proprie. Lo Stato, a parer loro, avrebbe potuto riconoscere l'utilità della scuola privata, ma non poteva riconoscerne la necessità, perché così facendo avrebbe ammesso la propria incapacità a provvedere ai bisogni dell'educazione nazionale. Per cui, mentre erano disposti a riconoscere la piena libertà della scuola privata e l'utilità della concorrenza dell'istituzione privata, ritenevano necessario affermare in un articolo specifico la precipua funzione educativa dello Stato.

La stessa posizione venne assunta nei confronti della proposta di decentramento amministrativo del governo delle scuole, motivata dall'esigenza di rendere più prossima e più rispondente alle esigenze della popolazione la funzione dell'istruzione. Anche con riguardo a tale proposta si ribadì da parte dei costituenti comunisti l'idea della scuola come fattore eminentemente morale, nazionale, e perciò politico, con la conseguenza che solo all'amministrazione statale poteva attribuirsi il ruolo di garante dell'unità nazionale. Soltanto allo Stato, in sostanza, per la molteplicità dei suoi poteri e per la pluralità dei suoi mezzi, poteva spettare il compito di ordinare l'istruzione, di controllarne l'esercizio da parte dei funzionari a ciò deputati e di conferire titoli legali allo studio.

Il punto netto di dissidio riguardava, in sostanza, la parificazione tra scuola statale e privata voluta dai democristiani e negata dai comunisti.

Tale parificazione, secondo questi ultimi, avrebbe creato un'enorme e ingiustificata disparità tra scuola privata e scuola pubblica, a tutto vantaggio della prima. Circa le borse di studio, ad esempio, che avrebbero dovuto essere conferite agli alunni più capaci e meritevoli, posero in evidenza come nelle scuole pubbliche si sarebbe avuta la massima garanzia del rispetto dei principi costituzionali nelle assegnazioni (in quanto sarebbero avvenute attraverso

un corpo giudicante che, mediante i concorsi, era già stato a sua volta giudicato), mentre negli istituti privati (il cui direttore non era nominato a norma di legge e il personale era reclutato attraverso elenchi di abilitati all'insegnamento che non avevano superato concorsi) si sarebbe stati ben lungi dall'aver le medesime garanzie.

La discussione arrivò in Assemblea costituente senza che si fosse peraltro pervenuti ad alcun accordo in Sottocommissione, ed anzi il confronto continuò serrato e dimostrò via via tutta la sua conformazione prettamente ideologica.

Alla fine, tuttavia, come su altri temi sensibili, si giunse ad un accordo tra le due forze politiche, che consistette nell'affermazione della libertà dei privati di istituire scuole «senza oneri per lo Stato».

Vale la pena rammentare come sul punto dell'interpretazione dell'istruzione quale diritto sociale emergessero già in controtela, all'interno della cultura delle sinistre, aporie che poi diverranno cruciali. Marchesi aveva proposto, a specificazione del supporto statale allo sviluppo dell'istruzione, un articolo (non condiviso con Moro) del seguente tenore: «Lo Stato, favorendo con premi e sovvenzioni le migliori iniziative private, stabilirà e svolgerà, con l'assistenza di enti locali e per mezzo delle autorità centrale e periferiche, un piano di struttura scolastica diretto ad integrare e ad estendere l'istruzione popolare».

L'iniziativa, similmente ad altre che il relatore intraprese nello stesso periodo, venne assai criticata dagli ambienti laici e di sinistra, e bollata da alcuni come ingiustificatamente selettiva e contrastante con lo spirito egualitario costituente<sup>75</sup> e, da altri, quale sintomo di un'arretratezza culturale di fondo<sup>76</sup>.

La discussione sull'obbligo scolastico venne affrontata anche nell'ambito della questione attinente alla ripartizione di poteri legislativi in materia di istruzione tra Stato e Regioni,

<sup>75</sup> Così E. VITTORINI, *Ma il problema fondamentale della scuola è di fornire i mezzi di conoscenza a tutti gli uomini*, in *Il Politecnico*, 6 ottobre 1945.

<sup>76</sup> In tal senso TOMASI, *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica, 1943-1948*, cit., pp. 278 ss.

all'interno della seconda Sottocommissione (nelle sedute del 20 e 22 novembre 1946), nell'ambito delle discussioni riguardanti l'art. 117.

La vivacità del dibattito fu probabilmente legata a due fattori diversi, ma intimamente connessi: per un verso l'animosità dei democratici cristiani che in quel tema rivivevano il periodo dell'opposizione ideologica alla legge Daneo-Credaro e, per altro verso, l'animosità dei partiti della sinistra, che avendo già subito la norma paritaria di cui all'attuale art. 33, vedevano nel decentramento dell'istruzione alle Regioni un'ulteriore ferita alla sovranità dello Stato.

Quella che in qualche misura sarebbe dovuta essere solo una discussione di carattere «organizzativo» si colorò, dunque, di motivazioni ideali assai forti. I democratici cristiani intervennero subito in argomento chiedendo l'attribuzione alle Regioni dell'istruzione elementare. Le argomentazioni utilizzate erano diverse, ma tutte convergevano nella stessa direzione: Gaspare Ambrosini e Salvatore Mannironi rammentarono l'origine federalista del progetto, citando l'autorevolezza di Marco Minghetti; Giuseppe Cappi denunciò il pericolo di uno strapotere dello Stato nel monopolio sull'istruzione; Luigi Einaudi sottolineò la pessima prova data dallo Stato nella gestione dell'istruzione elementare, aggravata dal cambiamento di mentalità che tale passaggio aveva prodotto nel personale docente.

L'opposizione alla proposta sul decentramento giunse dai comunisti, dai socialisti e dai repubblicani, anche qui con motivazioni diverse, ma convergenti: Oro Tito Nobili ricordò come l'analfabetismo del Mezzogiorno fosse un problema nazionale; Umberto Terracini obiettò a Luigi Einaudi i pericoli di un'eccessiva burocratizzazione del personale docente; Giovanni Conti citò Giuseppe Mazzini quale federalista fautore di un'identica educazione per tutti gli italiani. La votazione della Commissione sul decentramento alle Regioni dell'istruzione elementare si concluse con 11 voti favorevoli e 12 contrari e con una spaccatura interna ai diversi partiti.

Subito dopo lo stesso tema venne affrontato con riguardo all'istruzione media e superiore. Qui la posizione della Com-

missione risultò più articolata: la maggioranza era contraria al passaggio alle Regioni dell'istruzione media classica ma era, invece, favorevole con riguardo all'istruzione media tecnica e professionale.

Senza soluzione di continuità rispetto alla tradizionale impostazione impressa al problema sin dalla legge Casati, si pensava l'istruzione classica come destinata alle future classi dirigenti e ciò motivava la riserva della medesima allo Stato, mentre quella tecnico-professionale era pensata come indirizzata alle classi meno abbienti e, dunque, depotenziata nel suo affidamento alle Regioni<sup>77</sup>.

Meno dibattuta l'analoga questione relativa all'istruzione universitaria: nonostante i ripetuti interventi favorevoli di Costantino Mortati e Luigi Einaudi, prevalse la contraria opinione motivata sull'esigenza di garantire un'autentica (ed unitaria) indipendenza delle università dopo gli autoritari interventi operati nel Ventennio.

Il tema dell'obbligo scolastico venne poi ripreso, anche sotto il profilo più propriamente culturale, nella discussione in Assemblea. Qui trovarono finalmente spazio i temi delle finalità dell'obbligo scolastico; dell'importanza dell'istruzione professionale; del ruolo della scuola materna quale primo frammento dell'istruzione; del nesso tra scuola e mondo del lavoro. Rispetto al testo proveniente dalle prime due Sottocommissioni, il testo approvato dall'Assemblea conteneva due modifiche lessicali: «tutti» al posto di «popolo» e «istruzione» al posto di «insegnamento».

I relatori della prima Sottocommissione (Aldo Moro e Concetto Marchesi), ai quali fu affidato il compito di predisporre il testo base, concordarono sul seguente articolo: «La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella

<sup>77</sup> Tale visione della scuola rispetto al decentramento amministrativo delle funzioni emerge anche in studi recenti: v. per tutti BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., che confonde il piano della legislazione (che è tutto statale, pur dopo il Titolo V) e il piano dell'amministrazione che, come noto ormai su tutti i terreni del welfare (sanità, servizi sociali e diritto allo studio), è dal 1977 regionale.

dell'attitudine e del profitto. La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze garantiscono ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto». Su tale impostazione si registrò, come abbiamo già evidenziato, il consenso della prima Sottocommissione (18 ottobre 1946) per cui i due relatori si limitarono a qualche precisazione, in relazione ai concetti di merito e profitto.

Il testo, approvato all'unanimità, non conteneva tuttavia riferimenti alle modalità concernenti l'accesso ai benefici, delle quali si tratterà in sede di Assemblea nelle sedute del 21, 22, 29 e 30 aprile 1947. Sulla modalità concorsuale per accedere ai benefici concordarono tutti gli interventi; mentre sul tema della loro possibile estensione anche agli alunni delle scuole non statali si registrarono toni e accenti diversi. Dalle posizioni più morbide, anche se contrapposte, di Vincenzo Mazzei (secondo cui tali provvidenze non costituivano un «diritto» degli alunni delle scuole non statali, bensì una facoltà discrezionale attribuita al legislatore di decidere tipi di provvidenze eventualmente da estendere loro) e Bernardo Mattarella (che, al contrario, ribadiva la funzione sociale della scuola non statale, da cui scaturiva l'esigenza di non discriminazione della stessa), al rinfocolarsi dello scontro ideologico tra Concetto Marchesi (secondo cui con tale norma si faceva rientrare dalla finestra ciò che con l'approvazione dell'art. 27 del progetto si era voluto far uscire dalla porta: il finanziamento diretto dello Stato alle scuole non statali) e Aldo Moro (che, al contrario, riteneva tale estensione una perfetta applicazione del principio di parità sancito nell'art. 27).

Così, allo scopo di chiudere la controversia si giunse alla soppressione dell'emendamento che espressamente estendeva agli alunni delle scuole non statali le provvidenze previste dalla norma, con la conseguenza di proiettare sul Parlamento il problema dell'attuazione della stessa norma.

Ultima questione di un certo rilievo sottoposta all'Assemblea riguardò l'interpretazione dell'inciso «capaci e meritevoli». Un emendamento di Gustavo Colonnetti e Alcide Malagugini intendeva anteporre l'avverbio «solo» alla

norma, allo scopo di impedire ai non meritevoli di arrivare ai più alti gradi di istruzione. Sul punto si sviluppò una discussione in gran parte ideologica (poiché volta ad esaltare l'idea di Costituzione come «programma») cui si pose fine con il voto contrario all'emendamento stesso.

8. *Il dibattito sul diritto alla formazione «al lavoro» e «per il lavoro» (art. 35)*

A differenza delle discussioni in materia di istruzione, in cui si contrapposero posizioni ideologiche ben definite e stratificatesi nel tempo, il tema del lavoro e della formazione per il (e al) lavoro costituiva un'assoluta novità nel panorama politico istituzionale italiano, e, nel contempo, un'esigenza concreta ineludibile.

L'Italia usciva sconfitta da un conflitto mondiale e, soprattutto, da un ventennio che aveva fatto dell'autarchia, anche economica ed industriale, un canone fermo della politica del regime fascista.

Perciò le discussioni sul tema della formazione al lavoro, e della formazione professionale in generale, si caratterizzarono per un'estrema aderenza ai problemi reali del Paese: l'emigrazione, la necessità di tutelare la libera circolazione, anche all'estero, attraverso convenzioni internazionali, l'esigenza di unire saldamente il lavoro con i percorsi professionalizzanti.

In tale prospettiva l'impegnativa e ponderata affermazione che i costituenti avevano voluto mettere in cima ed in apertura del testo costituzionale («L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro») costituì il punto di riferimento di tutta la discussione che ebbe inizio il 20 settembre 1946, quando la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione mise all'ordine del giorno le garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino e, nello specifico, la scelta del lavoro e l'accesso agli uffici pubblici e all'insegnamento universitario.

Molta parte delle discussioni iniziali furono dedicate al tema della difesa della proprietà agricola e rurale e di quella dei lavoratori all'estero, data la grande quantità di italiani

che nell'immediato dopoguerra erano emigrati alla ricerca di lavoro. Fu nell'aprile del 1947, in Assemblea costituente, che si entrò decisamente nel tema che costituisce il cuore dell'attuale art. 35, e cioè, la formazione per il lavoro.

Nella seduta del 21 aprile, infatti, Laura Bianchini iniziò così il suo intervento:

Il secondo emendamento che proporrò sarà sull'istruzione professionale. La nostra legislazione scolastica è tuttora in un momento di incerta evoluzione. Sembra che coloro che hanno preparato gli articoli sottoposti al nostro esame siano stati ancora molto presi dall'ideale di una scuola in funzione solo della cultura. Infatti, gli articoli si iniziano con una battuta solenne: – «L'arte e la scienza sono libere e libero è il loro insegnamento» – che fissa quasi alle funzioni educative e istruttive un esclusivo tono umanistico-intellettuale. Ma il nostro tempo è il tempo della tecnica, e la scuola, se vuol aderire alla vita, deve formare, come in ogni tempo, l'uomo (ed ecco la necessità di una formazione generale umanistica, proporzionata ai vari gradi di scuola), ma anche l'uomo lavoratore, ed ecco la necessità di una preparazione tecnico-professionale. Noi dovremo preoccuparci di dire una parola, una frase, che dica la nostra volontà di inserire le esigenze del lavoro moderno, tra le preoccupazioni dell'educazione italiana. Come abbiamo posto il lavoro nel primo articolo della Costituzione – «L'Italia è una Repubblica democratica basata sul lavoro» – così dobbiamo sottolinearne le esigenze in sede di preparazione al lavoro<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Inoltre proseguiva il suo intervento osservando come «le attuali statistiche sul numero delle scuole e dei corsi professionali e artigianali sono rivelatrici di carenze impressionanti. Nel 1940-41, 41.837 alunni frequentavano i corsi, le scuole tecniche e gli istituti agrari; 165.539 i corsi, le scuole tecniche e gli istituti commerciali; 167.500 i corsi, le scuole tecniche e gli istituti industriali; 4.527 i corsi, le scuole e gli istituti nautici. E questo in una Italia che non ha altra ricchezza che il lavoro. Perché nel mio emendamento chiederò che venga estesa l'istruzione professionale, invece di chiedere che lo Stato apra nuove scuole professionali? Perché questa espressione è più larga e comprende anche quei corsi di vario genere che, in sé, ogni maestro d'arte, ogni tecnico specializzato nel campo agricolo, o commerciale, o industriale, o nautico, o artigianale potrebbe aprire. L'istruzione professionale è la possibilità offerta ad uno stabilimento, ad un'industria, a una zona agricola di avere la propria scuola specializzata anche nei particolari per l'apprendimento

Il nodo fondamentale dell'elevazione professionale dei lavoratori venne affrontato nuovamente in una seduta di poco successiva, quella del 13 maggio, da Aldo Moro che richiamò la necessità di costituzionalizzare l'impegno dello Stato nella preparazione professionale:

Qui si vuol mettere in rilievo che la Repubblica assume il compito, non solo d'istruire in senso tecnico, ma anche di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale. Ciò soprattutto per i giovani, ma anche per gli anziani. Si aggiunge «l'elevazione professionale» come indicazione sintetica di un complesso di provvedimenti tendenti ad ottenere un livello più alto di vita professionale, culturale e tecnica dei lavoratori italiani.

Si approvò così, ad approvare la seguente norma:

La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro. Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale; e tutela il lavoro italiano all'estero.

In tal modo, peraltro, emergeva non solo il nesso tra l'art. 1 e la sua applicazione concreta, nel senso di modalità di attuazione del principio lavorista, ma altresì lo spessore concettuale e teorico del lavoro come diritto sociale, come diritto, cioè, in cui l'uomo esprime compiutamente la sua personalità. Emergeva, in altri termini, la vera frattura concettuale con la dottrina liberale ottocentesca e con l'esaltazione dei diritti dell'uomo in quanto diritti di libertà individuale. Entrava così in campo un'altra concezione dei diritti individuali, secondo la quale questi venivano esaltati non solo in quanto complementi dello sviluppo individuale, ma anche in quanto perni essenziali dello sviluppo della società nel suo complesso.

delle nuove tecniche; la possibilità offerta a qualunque comunità di lavoratori di avere la possibilità di qualificarsi e specializzarsi».

Era perciò cruciale il tema della formazione al lavoro e per il lavoro: l'impegno che lo Stato si assumeva era infatti un onere volto non solo a favorire le condizioni per la ricerca di un lavoro ma, soprattutto, a far sì che attraverso di esso fosse possibile assicurare la piena potenzialità della personalità di ognuno. Per far ciò non vi era che un modo, e cioè concepire la formazione al lavoro non solo come formazione iniziale, bensì come formazione continua che accompagnasse il lavoratore in tutto l'arco della sua attività lavorativa.

### 9. *Segue. Il nesso tra istruzione e lavoro*

Che si trattasse di una sorta di svolta epocale fu evidente nella misura in cui quel passaggio costituiva una soluzione di continuità rispetto al corso precedente.

Quella che allora veniva denominata istruzione professionale, infatti, era originariamente compresa nell'ordinamento instaurato dalla legge Casati entro l'area dell'istruzione tecnica che rappresentava un canale di istruzione professionale post-elementare costituito da scuole tecniche (biennali), finalizzate alla preparazione per lo svolgimento di mestieri, e da istituti tecnici, rivolti ad attività professionalizzanti di livello intermedio.

Entrambi i tipi di scuole costituivano un sistema autonomo dal sistema scolastico statale: esse sorgevano spesso per iniziativa autonoma di enti locali, camere di commercio e associazioni di artigiani o industriali. Ugualmente autonoma era la loro organizzazione didattica (gli ordinamenti didattici erano funzionali all'addestramento alle professioni richieste dall'economia locale) e amministrativa (la gestione amministrativa era spesso direttamente gestita dagli enti finanziatori).

La Costituzione in quel contesto riconobbe espressamente la formazione professionale come diritto dei lavoratori (l'art. 35, c. 2, così recita: «La Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori»). Tale norma, che a prima vista potrebbe essere oggetto di una lettura riduttiva,

va dunque collocata, secondo l'*original intent* dei costituenti, nel contesto dei principi fondamentali e dell'importanza che in essi assume il «fattore lavoro», quale motore di sviluppo della personalità dell'uomo e dell'intera società<sup>79</sup>.

La cura della formazione professionale divenne, in questa prospettiva, uno dei compiti qualificanti la Repubblica, che «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2). L'istruzione professionale, infatti, in quanto garantita anche agli inabili e minorati (art. 38), divenne misura essenziale di integrazione della personalità del cittadino. Posto, infatti, che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c. 2), la formazione professionale, saldandosi con l'impegno alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, divenne uno degli strumenti per garantire pari dignità sociale e, più profondamente, il diritto alla cittadinanza «sociale» nell'ordinamento costituzionale.

Se collocato in questa prospettiva l'art. 35, c. 2, non ha probabilmente sviluppato tutta la sua portata innovativa. Sino ad ora, tra l'altro, non si è riflettuto a sufficienza sul fatto che dalla lettura coordinata degli artt. 33, 34 e 35 risulta che la formazione e l'elevazione professionale sono l'unico tipo di istruzione media (rispetto a quella universitaria e a quella inferiore citate rispettivamente negli artt. 33 e 34) il cui contenuto sia espressamente enunciato in Costituzione. Ciò conduce a ritenere, per esempio, che dal sistema scolastico nazionale non può essere eliminata la formazione professionale, poiché la Repubblica è tenuta a garantire tale tipo di istruzione.

Lo stretto collegamento che i costituenti vollero tra formazione professionale e realtà locali, sottolineato dall'attri-

<sup>79</sup> Sull'*original intent* sia consentito rinviare ad A. POGGI, *L'intenzione del costituente» nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una sua ridefinizione alla luce della dottrina dell'«original intent»*, in *Diritto pubblico*, 1997, pp. 153 ss.

buzione della competenza legislativa concorrente in materia alle Regioni, non era diretto a sminuirne il valore pedagogico proprio di ogni attività di istruzione, quanto a sottolinearne le particolarità, rispetto alle altre forme di istruzione.

L'unione tra momento pedagogico e momento addestrativo emerse, infatti, con estrema linearità in un passaggio dell'intervento dell'on. Aldo Moro all'Assemblea costituente:

Quando si tratta di scuole artigiane e professionali, siamo di fronte ad un tipo di istruzione il quale deve aderire in modo particolarissimo alle esigenze economiche e alla struttura sociale della Regione; proprio se si vuole che questa attività scolastica sia utile avviamento al lavoro, è indispensabile che essa sia aderente alle esigenze particolari della Regione, in modo da dare agli allievi di queste scuole una preparazione, che non sia al di fuori dell'ambiente psicologico, sociale ed economico.

10. *L'elaborazione dei principi fondamentali in Assemblea costituente. Gli artt. 1 e 4: il lavoro e lo sviluppo della personalità*

La questione dell'istruzione come bene sociale, dunque, permeò anche altri aspetti del dibattito costituente, in particolare quelli più conseguenti e collegati, certamente quello del lavoro.

Già nelle discussioni sull'art. 1 entrò in gioco la riflessione su uno dei diritti sociali classici: il diritto al lavoro, ripresa in più occasioni e soprattutto in relazione all'approvazione dell'attuale art. 4. Ed infatti fu intenzione dei costituenti unire nell'art. 1 due aspetti importanti: l'affermazione dell'Italia come Repubblica democratica e l'individuazione dei pilastri fondanti tale Repubblica.

Ovviamente sul primo punto non vi furono discussioni particolari: la scelta della Repubblica era appena stata sancita dal *referendum* istituzionale e, dunque, essa non era minimamente in discussione, mentre il vero tema riguardava i caratteri della democraticità. Anche su questo terreno, tuttavia, non vi furono particolari dibattiti. Largamente diffusa,

infatti, era l'idea che la sovranità popolare dovesse essere al contempo valore base e valore da circoscrivere all'interno dei limiti posti dalla Costituzione. L'insegnamento del periodo post-rivoluzionario francese e gli eccessi cui può giungere una sovranità popolare non limitata da altri valori erano nella mente di tutti.

Tema più controverso fu, invece, quello riguardante i fondamenti della Repubblica, poiché mentre da un lato vi era la ferma intenzione di sottolineare l'inizio di un'epoca nuova, dall'altro, i costituenti si interrogarono sul o sui principi destinati ad essere preminenti e che dovevano connotare il tipo di Repubblica cui si voleva dare vita.

Certamente su alcuni non vi fu discussione. Le due guerre, il periodo dittatoriale e con esso la sistematica distruzione di tutti i valori relativi alla vita umana ed alle sue forme sociali e politiche erano esperienze che avevano accomunato larga parte della cittadinanza italiana e molti costituenti, e, dunque, la volontà politica di segnare un punto di non ritorno rispetto a quelle esperienze fu terreno comune di condivisione.

Problematico fu, invece, accordare prevalenza all'uno o all'altro, nella consapevolezza che già solo la scelta della loro inserzione in un articolo o in un altro avrebbe denotato tale prevalenza. Ciò che si sarebbe scritto nell'art.1, infatti, era ciò che avrebbe caratterizzato il tipo di Repubblica, posto che tale articolo doveva aprirsi inevitabilmente con l'affermazione della scelta repubblicana come esito del *referendum* istituzionale e, soprattutto, come scelta di campo della popolazione italiana<sup>80</sup>.

Sul tema le discussioni furono particolarmente accese.

Da un lato, i costituenti democristiani (Giuseppe Dossetti, Giorgio La Pira e Aldo Moro, in particolare) sostenevano

<sup>80</sup> Dà opportunamente conto di tali diverse visioni, e in particolare di quella più orientata a legare il lavoro allo sviluppo della personalità e dunque alla formazione complessiva della persona (Mortati) e quella più orientata al nesso tra lavoro e trasformazioni sociali (Crisafulli), A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 115.

l'esigenza di porre a fondamento di tutta la Costituzione principi filosofici, nella convinzione che le norme, ed anche le norme supreme come la Costituzione, si fondano sul riconoscimento di valori extra-giuridici. Di qui l'insistenza su un art. 1 teso ad evidenziare la priorità concettuale del valore della persona umana e delle formazioni in cui si svolge la sua personalità<sup>81</sup>.

Dall'altro lato, i costituenti comunisti e socialisti (Palmiro Togliatti e Lelio Basso, in particolare) optavano, invece, per un art. 1 che si muovesse su un terreno più prettamente laico, e su cui fosse ragionevole convogliare un consenso più esteso, posto che il valore della priorità concettuale dell'uomo sullo Stato sarebbe poi stato concordemente posto a base dell'art. 2. In particolare, essi sostenevano che tale base comune non potesse che essere il lavoro, inteso non solo come affermazione del presente, ma soprattutto come proiezione del futuro, e come caratteristica dello Stato sociale.

Su questo terreno si giungerà ad un compromesso tra le due matrici ideali, assicurato, peraltro, dall'intenso comune lavoro dei due relatori: Lelio Basso (socialista) e Giorgio La Pira (democristiano). Infatti, nella riunione della prima Sottocommissione del 16 ottobre 1946 Giorgio La Pira propose il seguente articolo: «Il lavoro è il fondamento di tutta la struttura sociale e la sua partecipazione adeguata negli organismi economici, sociali e politici è condizione del nuovo carattere democratico», a voler sottolineare due aspetti importanti della nuova impalcatura sociale: l'importanza dei lavoratori e della loro partecipazione a tutti gli aspetti della vita repubblicana e l'eguale rilevanza del lavoro ai fini dello sviluppo della personalità dell'uomo.

Sull'idea che la nuova democrazia repubblicana dovesse fondarsi sul lavoro convergevano i rappresentanti della Democrazia cristiana, del Partito socialista e del Partito

<sup>81</sup> Sul contributo dei costituenti cattolici sul punto v. S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio la Pira ai lavori dell'Assemblea Costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 189 ss.

comunista, cosicché la norma in una formulazione più compiuta («Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese») giunse al vaglio dell'Assemblea il 4 marzo 1947.

L'enfasi posta sull'art. 1, con l'affermazione del lavoro quale fondamento della Repubblica, venne lucidamente spiegata da Giuseppe Saragat nel suo intervento del 6 marzo 1947:

Può darsi benissimo che dal punto di vista giuridico questa formulazione non sia tra le più felici; ma io ritengo che la sostanza di questa affermazione sia storicamente esatta, e che anzi su di essa poggia tutta quanta la struttura di questo progetto relativamente ai diritti sociali. Ciò che caratterizza il nostro testo è appunto il dilatarsi della nozione di responsabilità unicamente verso se stessi, che è il fondamento dei diritti di libertà, a quella più vasta di responsabilità verso i propri simili, che è il fondamento dei diritti sociali.

Il concetto di lavoro, infatti, avrebbe dovuto essere inteso in senso ampio, ad identificare qualunque tipo di contributo, intellettuale, spirituale, fisico ecc., per la costruzione della nuova società.

Ma oltre a ciò, come ricordava Aldo Moro nella seduta del 13 marzo 1947, la dizione aveva anche un carattere altamente politico e di cesura rispetto al passato:

Un impegno del nuovo Stato italiano di immettere sempre più pienamente nell'organizzazione sociale, economica e politica del Paese quelle classi lavoratrici le quali, per un complesso di ragioni, furono a lungo estromesse dalla vita dello Stato. Nessuna esclusione, pertanto. Non si voleva da parte dei proponenti dichiarare che questa qualifica fosse la condizione indispensabile per essere dichiarati cittadini e trattati come tali. (...) Si poneva semplicemente un problema di carattere più strettamente politico, indicando come una meta di notevole importanza nella costruzione del nuovo Stato di dare accesso in modo reale, pieno e costruttivo, alle forze lavoratrici nella vita del nostro Paese.

Infine, Lelio Basso nel suo intervento del 4 marzo 1947 mise in evidenza la connessione tra le affermazioni attinenti al lavoro come fondamento della Repubblica e quelle appena approvate nell'art. 2, in quel nesso tra lavoro e sviluppo della personalità che trovava nella formazione complessiva della persona al lavoro stesso una sintesi compiuta.

Nonostante lo sforzo esplicativo di tali autorevoli costituenti, la norma proposta fu oggetto di moltissime critiche, sia dai liberali sia da altre forze politiche secondo cui si trattava di affermazioni troppo politicamente impegnative per una nascente Repubblica, che doveva porsi il problema di tutelare tutte le classi sociali, e non solo i lavoratori.

Da molti venne sottolineata l'evidente aporia nell'affermazione del diritto al lavoro cui non poteva corrispondere un dovere giuridico dello Stato nell'assicurarlo. Obiezioni che vennero superate sulla base della considerazione secondo cui la norma non avrebbe obbligato lo Stato a rispondere caso per caso alle richieste individuali di lavoro, mentre lo obbligava a seguire un indirizzo politico tale da assicurarne l'esercizio, quando le condizioni economiche lo avrebbero consentito. L'obbligo dello Stato nel rendere effettivo quel diritto, pertanto, si sarebbe esplicato, altresì, nell'attrezzare le persone e i lavoratori, anche culturalmente, per la ricerca o per il mantenimento del lavoro.

Inoltre più volte venne sottolineata la duplice natura del lavoro, non solo diritto, ma anche dovere, e lo squilibrio della formulazione proposta sul primo versante:

Il lavoro è un dovere anzitutto individuale, in quanto, considerato l'individuo nella propria autonomia di fronte alla natura e agli altri uomini, costituisce il solo vero mezzo per assicurare il benessere del singolo e la continuità della specie. (...) Il lavoro è anche un dovere sociale, cioè un dovere verso la collettività, essendo il modo con cui l'individuo, nella solidarietà necessaria in tutti i produttori, partecipa e contribuisce alla vita sociale (intervento di Francesco Colitto, 9 settembre 1946).

Tuttavia, tali obiezioni furono respinte, sino a che il 22 marzo si arrivò, per opera di Amintore Fanfani ed Egidio

Tosato, attraverso una serie di emendamenti, a formulare la norma nella dizione poi divenuta definitiva e che oggi è scritta all'art. 1: «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Neppure tanto incomprensibilmente fu Amintore Fanfani (Democrazia cristiana) e non Palmiro Togliatti, *leader* del Partito comunista in Assemblea costituente, a difendere tale dizione, forse per una sorta di compromesso che le due importanti forze politiche avevano raggiunto su una serie di questioni, e che misuravano lo spirito di pacificazione da cui tali forze erano animate allo scopo di far rinascere il Paese su basi condivise e non conflittuali.

11. *L'art. 2: la priorità ontologica dell'uomo (rispetto allo Stato) e l'obbligo costituzionale di sviluppo della sua personalità*

Dalle discussioni sull'art. 2 emersero sin dall'inizio i due temi strettamente correlati su cui si fondano i principi che poi troveranno espressione nella formulazione letterale dell'articolo:

a) il nesso tra i diritti individuali e i diritti delle comunità in cui l'uomo integra e perfeziona la sua personalità;

b) il collegamento tra il riconoscimento di tali diritti e l'affermazione dello Stato sociale, quale obiettivo della nascente Repubblica.

Nei due interventi iniziali che strutturarono il dibattito successivo, quelli di Giuseppe Dossetti e Giorgio La Pira, si intravedevano nitidamente i temi che i due costituenti articolavano sulla scia del pensiero personalista di Jacques Maritain e della teoria dei gruppi sociali di Léon Duguit.

L'anteriorità della persona e dei suoi diritti rispetto a qualunque forma di organizzazione burocratica statale e l'anteriorità, allo stesso tempo, delle comunità sociali, quali fondamenta dello Stato sociale, emergevano dal testo dell'articolo inizialmente proposto da Giuseppe Dossetti:

La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo

la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, in cui le persone devono completarsi a vicenda, riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri dell'uomo, sia come singolo, sia come appartenente alle forme sociali, nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona.

Secondo Giuseppe Dossetti, si sarebbe in tal modo sancito a livello costituzionale l'obbligo della solidarietà sociale e il parallelismo tra dignità della persona umana e promozione della solidarietà sociale.

La formulazione, che risentiva indubbiamente di una marcata impronta cattolica, sollevò una serie di obiezioni dal fronte dei partiti laici: l'utilizzo del termine autonomia, considerato vago ed ambiguo; la preoccupazione di non sottovalutare l'autorità dello Stato; l'eccessiva metafisicità della formula.

Con qualche piccola modifica, tuttavia, l'articolo arrivò in quella formulazione alla discussione in Assemblea costituente il 4 marzo 1947. Nella discussione intervenne autorevolmente Aldo Moro a rispondere alle varie obiezioni formulate, motivando in relazione ai compiti dello Stato: «Uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come forma suprema la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità».

Il tentativo esplicativo dell'esponente cattolico non placò le polemiche. Tra le obiezioni più incisive va ricordata certamente quella formulata da Orazio Condorelli, che nel suo intervento del 15 marzo 1947 contestò alla radice la formulazione in ragione dell'affermazione dello Stato sociale. Quest'ultimo, infatti, avrebbe richiesto la tutela di tutti i diritti sociali e non solo di quelli inalienabili dell'uomo; ed anzi, la distinzione paventata dalla norma tra diritti essenziali e non essenziali costituiva secondo Condorelli un portato storico del diritto naturale e, pertanto, non avrebbe dovuto trovare sede in un testo giuridico come la Costituzione.

Proprio tale obiezione convinse i costituenti democristiani (Aldo Moro, Giuseppe Dossetti e Giorgio La Pira in

primo luogo) ad accettare di estromettere dalla formulazione proposta quei termini e quei concetti in cui era troppo marcato il pensiero cattolico, e che non consentivano a coloro che non aderivano a tale credo religioso di riconoscersi nella norma stessa. Con un accordo tra i costituenti cattolici e comunisti si giunse, dunque, all'attuale formulazione che riscosse il consenso di tutta l'Assemblea.

Ripercorrendo gli interventi che si susseguirono prima in Commissione e poi in Assemblea si è portati a ritenere fondata l'opinione secondo cui «il valore più alto della disposizione sembra essere quello (...) di aver posto sullo stesso piano e in inscindibile connessione i tre principi più volte richiamati, ad indicare una visione dei rapporti tra persona e società e tra persona e ordinamento giuridico fondati sul primato della persona»<sup>82</sup>.

Primato della persona e dei suoi diritti inviolabili tra cui, come ha poi riconosciuto la Corte costituzionale in più occasioni, va ricompreso altresì quello all'istruzione, almeno per i minori<sup>83</sup>, come pure dei suoi doveri inderogabili, tra cui anche l'istruzione, certamente nella fascia dell'obbligo, ma altresì anche oltre, in una concezione più ampia e in collegamento con l'art. 4 sul dovere di lavoro anche come attività intellettuale<sup>84</sup>.

## 12. *L'art. 3: il principio di uguaglianza*

L'11 settembre 1946, la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, dopo aver approvato la

<sup>82</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 42. Sul dibattito in Assemblea costituente su tali aspetti v, tra gli altri, N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione, Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995.

<sup>83</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 199 del 1986 e n. 198 del 2003.

<sup>84</sup> Sul punto, su cui si avrà modo di tornare diffusamente, occorre qui solo rammentare la stretta connessione tra primato della persona e suoi doveri di solidarietà verso la comunità sottolineata da Meuccio Ruini, su cui v. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 41.

formulazione dell'art. 2, passò a discutere il secondo dei due articoli presentati in quella seduta dai relatori Giorgio La Pira e Lelio Basso.

Il presidente Umberto Tupini pose in discussione l'articolo così formulato:

Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono eguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale. (...) È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa.

Lelio Basso, chiamato a chiarire lo scopo della norma, precisò subito che non bastava l'uguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si stava costruendo uno Stato democratico, ma che invece

l'essenza dello Stato democratico consiste nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale. Naturalmente i primi articoli della Costituzione non possono essere delle norme concrete di politica applicazione, ma direttive indicate al legislatore come un solco in cui egli debba camminare, come affermazione della finalità cui la democrazia tende e cioè verso l'uguaglianza sociale.

Proprio tale ultima affermazione e, dunque, la «programmaticità» della norma, la sua, cioè, non diretta attuazione ma il suo esprimere un programma per il futuro, aprirono un'approfondita e critica discussione.

Per Carmelo Caristia, infatti, l'espressione «ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale» si prestava a dubbi ed equivoci. Poiché, mentre la prima parte del comma era tecnicamente e giuridicamente precisa, sulla seconda ci si poteva interrogare su che cosa significasse assicurare ai cittadini il diritto ad un eguale trattamento sociale: «Si è da più parti affermato che questo trattamento sociale è

un'aspirazione, una tendenza in base a cui lo Stato dovrebbe soddisfare le esigenze che ormai si impongono, e cioè quelle di far sì che tutti i cittadini tendano ad una migliore condizione sociale». Egli, pertanto, si chiedeva come lo Stato avrebbe potuto assumere il compito di assicurare a tutti i cittadini non solo il diritto di eguaglianza di fronte alla legge ma anche il diritto ad un eguale trattamento sociale, nello stesso modo e con le stesse garanzie con cui avrebbe dovuto assicurare l'uguaglianza giuridica. Sulla base di tali considerazioni, dichiarò, dunque, di non potersi assumere la responsabilità di votare un articolo che conteneva una simile espressione. Si trattava, infatti, di due cose assolutamente diverse: nella prima parte del primo comma dell'articolo si assicurava un diritto di uguaglianza giuridica, che andava garantito e che sarebbe stato certamente attuato; nella seconda parte si trattava di un'aspirazione degna del massimo rispetto, ma che era espressa in un modo e con una forma che si prestavano ad infiniti equivoci.

Riemersero, anche in questa discussione, i temi metodologici e sostantivi che avevano già animato le discussioni precedenti: l'opportunità o meno di elaborare mere disposizioni programmatiche, dal dubbio valore giuridico, anziché attestarsi o sulle sole affermazioni giuridicamente attuabili (l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge) oppure su formule più onestamente probabilistiche, rispetto ai futuri compiti della Repubblica.

Il 6 marzo 1947 l'articolo giunse alla discussione dell'Assemblea costituente nella seguente versione:

Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto a uguale trattamento sociale. È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa.

Dopo una serie di discussioni che riproponevano sostanzialmente temi già evidenziati dalle discussioni nella Sottocommissione, si arrivò, comunque, all'approvazione della norma, in una versione formalmente diversa, ma sostanzialmente identica.

### 13. *Le basi delle discussioni future*

Le discussioni appena riportate fanno giustizia di taluni ingenerosi giudizi sul dibattito costituente in merito alla scuola ritenuto da taluni schiavo di «quei compromessi che non sono sempre la parte più felice della Costituzione repubblicana»<sup>85</sup>, ovvero fortemente condizionato da un pensiero «rivolto o al passato o all'avvento di un nuovo ordine rinviato a tempi migliori»<sup>86</sup>.

Certamente la Costituzione non poteva (e non doveva) offrire soluzioni concrete a problemi che potevano sciogliersi all'interno degli indirizzi politici futuri (quali scuola unica, architettura degli studi classici e scientifici, ecc.) mentre doveva offrire principi e valori su cui fondare le scelte future.

Ed è altrettanto indubbio che i costituenti non andarono oltre tali principi e valori: la scuola come fonte dell'istruzione per tutti; il compito dello Stato di assolvere tale funzione; la libertà di insegnamento; la libertà ed autonomia delle università; il compito dello Stato di certificare le competenze, la libertà di scelta...

Il Ministero per la Costituente, in vista del dibattito sulle questioni educative aveva affidato a Lucio Lombardo-Radice di suggerire le questioni maggiormente stimolanti che lo studioso non a caso aveva indicato, tra l'altro, in una profonda trasformazione della scuola italiana quale motore di formazione della coscienza democratica: diritto all'istruzione sino al quattordicesimo anno di età; l'innalzamento del livello degli studi, specialmente di quelli universitari, la lotta

<sup>85</sup> AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, cit., p. 32.

<sup>86</sup> C.G. LAICATA, *La Costituente e i problemi della scuola*, in N. RAPONI (a cura di), *Scuola e Resistenza*, La Pilotta, Parma, 1978, p. 315.

alla disoccupazione intellettuale<sup>87</sup>. Tutti temi, dunque, che testimoniavano la volontà almeno di una parte della classe intellettuale italiana di definire nella Costituzione un quadro di valori condivisi ed indispensabili per la ricostruzione del Paese. Da questo punto di vista il giudizio più equilibrato rispetto a quel periodo è probabilmente quello di chi ha evidenziato la coesistenza (più che comprensibile) dell'esigenza per un verso di ricostruire e per altro verso di innovare<sup>88</sup>.

Ed è sul terreno dell'innovazione che si possono cogliere quei nessi tra istruzione e formazione della persona che costituiscono indubbiamente il terreno più fertile di discussioni ed in cui si intravedevano gli albori dello Stato sociale.

<sup>87</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Guida alla Costituente. Il problema della scuola*, cit.

<sup>88</sup> G. CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in PAZZAGLIA, SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, cit., p. 376.



## CAPITOLO SECONDO

### DIBATTITI E POLITICHE INTORNO AI PRINCIPI COSTITUZIONALI

#### 1. *La «politica» e le «politiche» sull'istruzione nel primo periodo di attuazione della Costituzione*

Oltre ai dibattiti in sede costituente merita ricordare almeno altre tre momenti cruciali del periodo costituente: l'inchiesta nazionale sulla scuola avviata nel 1948 dall'allora Ministro Gonella; il progetto di riforma scolastica elaborato in seno al Ministero dal luglio 1949 alla primavera del 1951 e il Piano decennale per la scuola (1959-1969).

##### 1.1. *L'inchiesta nazionale sulla scuola*

Nell'aprile del 1947 l'allora Ministro Gonella costituì una Commissione nazionale d'inchiesta sulla situazione della scuola in Italia, cui furono chiamati quali componenti i precedenti Ministri dell'Istruzione, allo scopo di fotografare la situazione esistente e suscitare, come lo stesso Ministro ebbe a dichiarare, un dibattito interno alla scuola stessa<sup>1</sup>. Nel gennaio del 1948 l'inchiesta venne formalmente avviata con la costituzione di cinque Sottocommissioni (una per ciascuno dei settori di indagine: istruzione elementare, secondaria, universitaria, artistica, interventi per gli adulti), cui si diede il compito di elaborare i questionari da sottoporre ad insegnanti, associazioni, enti ed istituti interessati ai problemi della scuola allo scopo di raccogliere pareri e proposte.

Tra ottobre e novembre del 1948 si svolse la consultazione cui parteciparono oltre 200.000 docenti e oltre 80.000 altri addetti ai lavori, con la mobilitazione di «una gran quantità

<sup>1</sup> G. GONELLA, *L'inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, in *La riforma della scuola*, 1947, n. 1, pp. 3 ss.

di energie che sollevarono nell'opinione pubblica l'interesse per i problemi educativo-scolastici in un periodo in cui la gravità di altre questioni di vitale importanza (precaria situazione economica, diffusa disoccupazione, gravità dei problemi internazionali) finiva per considerare secondario il problema del rinnovamento scolastico»<sup>2</sup>. Interesse testimoniato anche dal fatto che il governo «aumentò progressivamente gli stanziamenti per l'Istruzione passando dal 5,6% del bilancio generale dello Stato del 1946 all'8,7% di due anni dopo per attestarsi, agli inizi degli anni 50, al 9,7%»<sup>3</sup>.

L'operazione di Gonella fu criticata sotto molti punti di vista, sia per limiti oggettivi sia, indubbiamente per il riaccendersi della dinamica ideologica che la presenza di un Ministro «cattolico» in quel frangente suscitava in molta parte del mondo laico<sup>4</sup>. Al di là di tali polemiche, che in questa sede non interessano, ciò che val la pena sottolineare ai fini della nostra indagine è che dai questionari emerse che una parte del mondo della scuola reclamava l'esigenza di rendere tutti più consapevoli del loro essere uomini e cittadini, nonché la consapevolezza che «proprio nella battaglia contro l'ignoranza si gioca un'importante carta per il futuro della democrazia italiana»<sup>5</sup>.

## 1.2. *Il tentativo di riforma della scuola*

Il secondo momento cruciale fu costituito dal tentativo, poi abortito, di riforma scolastica conseguente all'inchiesta Gonella. La stesura del progetto di riforma fu affidata dal

<sup>2</sup> G. CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001, p. 387.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Una critica radicale dell'inchiesta fortemente orientata da motivazioni ideologiche è in L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 48, che imputa a Gonella di aver compiuto tramite l'inchiesta il tentativo di orientare la futura riforma (che non venne però varata).

<sup>5</sup> CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, cit., p. 394.

Ministro ad un gruppo di studiosi e funzionari ministeriali guidati dal pedagogista Giovanni Calò che lavorò dal luglio del 1949 alla primavera del 1951. L'impegno fu indubbiamente intenso: vi furono la stesura di un primo documento e l'avvio di una ricognizione sistematica della legislazione vigente, allo scopo di evidenziare la legislazione divenuta incompatibile con il sistema costituzionale; successivamente tutto il lavoro prodotto passò al vaglio del Consiglio superiore della Pubblica istruzione che ne discusse ampiamente e dialetticamente e restituì al Ministro lo spaccato analitico delle posizioni critiche e adesive.

Dopo vari dibattiti sull'impostazione della riforma stessa, il Ministro optò per un unico disegno di legge governativo (approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 1951) in cui si trattavano i temi del sistema di istruzione nel suo complesso, della parità scolastica, della riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica, infine dei temi dell'assistenza e dell'edilizia. Il progetto, dunque, non si occupava solo dell'assetto degli ordinamenti e della riforma della struttura ministeriale, ma altresì di alcuni snodi vitali per assicurare la funzione sociale della scuola: la creazione della scuola materna, le istituzioni e attività integrative, gli edifici scolastici e le relative attrezzature.

Anche in questo caso, così come per l'inchiesta, la proposta di riforma fu al centro di un vasto dibattito tra detrattori e sostenitori rispetto ai punti più rilevanti, e cioè: istituzione della scuola media unitaria (articolata in tre rami diversi); istituzione di un sistema di educazione popolare e di un comparto per l'istruzione professionale; regolamentazione della parità scolastica; diretto intervento dello Stato sull'edilizia scolastica attraverso un piano pluriennale di finanziamenti agli enti locali; decentramento amministrativo e funzionale dell'amministrazione scolastica<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> V. le diverse posizioni in G. GIAMPIETRO, *Le premesse della nuova legislazione scolastica italiana*, in *La Civiltà cattolica*, 1948, quad. 2353, pp. 24 ss.; A. GEMELLI, *Mentre si prepara la riforma della scuola*, in *Vita e pensiero*, 1948, n. 8, pp. 449 ss.; E. CODIGNOLA, *La «controriforma» della scuola*, in *Il Ponte*, 1950, n. 6, pp. 614 ss.

La proposta di riforma, come noto, non riuscì a superare la mera fase propositiva, inaugurando così una lunga stagione di fallimenti delle riforme scolastiche. Cionostante, anche gli avversari riconobbero al Ministro Gonella il merito di aver dato «nel corso del quinquennio un incremento rilevante al bilancio del suo Ministero»<sup>7</sup>, e di aver avvantaggiato «con risultati apprezzabili la carriera e il trattamento economico di parecchie categorie del personale da esso dipendente»<sup>8</sup>, restituendo così, almeno parzialmente, dignità sociale alle professioni scolastiche.

Al di là delle concrete realizzazioni, peraltro, revocate in dubbio dalla disastrosa situazione economica italiana, si notò come anche la proposta di riforma

si pose di fronte al problema sociale della scuola oltrepassando la congiuntura dell'emergenza (che fu atteggiamento diffuso negli anni della ricostruzione scolastica) per porre la questione, essenziale per la crescita della coscienza e della società democratica, della scuola aperta a tutti nel duplice senso della prosecuzione degli studi e della creazione di un ciclo scolastico che, a livello secondario, completasse l'istruzione elementare<sup>9</sup>.

Sotto questo punto di vista la critica mossa da alcuni circa il fatto che i cinque anni di Gonella non riuscirono ad «uscire dagli schemi degli ordinamenti gentiliani che vennero in sostanza confermati nei loro aspetti peggiori»<sup>10</sup>, oltreché ingenerosa, è da ritenersi disinformata come, peraltro, confermavano autorevoli voci certamente distanti dal terreno ideologico del Ministro stesso<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> G. FERRETTI, *Il bilancio del Ministero Gonella*, in *Il Ponte*, 1951, n. 11, p. 1457.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> G. CHIOSSO, *Cattolici e riforma scolastica. L'Italia nel secondo dopoguerra (1949-1951)*, in PAZZAGLIA, SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, cit., p. 418.

<sup>10</sup> AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, cit., p. 50.

<sup>11</sup> Il riferimento più autorevole, per i dati e le analisi fornite, è a T. SALVEMINI, *La lotta contro l'analfabetismo. Documentiamo con le cifre, i fatti e le statistiche, contro le gratuite parole degli avversari, l'imponente attività svolta dai governi democristiani a favore della scuola e di un'autentica cultura popolare*, in *Libertas*, 19 giugno 1952, n. 22, pp. 18 ss.

### 1.3. *Il Piano decennale della scuola*

Ultimo momento cruciale della fase immediatamente post-costituente è certamente costituito dal periodo in cui prese corpo il Piano decennale della scuola, varato dall'allora Presidente del Consiglio Fanfani nel 1958, che aveva come aspirazione quella di stanziare i finanziamenti necessari all'avvio delle ristrutturazioni pedagogico-organizzative di cui il sistema scolastico aveva bisogno. Esso prevedeva, infatti, che per il decennio 1959-1969 fosse stanziata in materia di istruzione la somma di 1364 miliardi, in aggiunta a quelli ordinariamente destinati al bilancio del Ministero dell'Istruzione. Le risorse avrebbero dovuto essere destinate all'edilizia scolastica, all'assistenza e alle borse di studio, alle attrezzature e dotazioni di materiale didattico, infine, agli organici dei docenti.

La predisposizione del Piano fu probabilmente sospinta anche dal rinnovato interesse del PCI sulle questioni della scuola e, in particolare, sulla questione della scuola media unica, e cioè sulla risposta al grave problema dell'abbandono scolastico tra gli 11 e 14 anni (al cui ordinamento vennero dedicati i lavori della Commissione ministeriale istituita dall'allora Ministro Paolo Rossi nel 1956). Secondo gli storici il Piano fu una delle prove generali della più ampia strategia «riformista» dei governi di centro-sinistra che si sarebbe sviluppata di lì a poco<sup>12</sup>. In questa prospettiva si è giustamente sottolineato che «il Piano decennale risultava animato da preoccupazioni diverse di segno chiaramente nuovo rispetto al passato e rifletteva l'affermarsi, all'interno della classe politica, di quella “cultura della programmazione” secondo cui lo Stato era tenuto a guidare i grandi processi di trasformazione socio-economica del Paese»<sup>13</sup>.

L'idea della programmazione e, dunque, l'idea per cui a grandi problemi non potevano che corrispondere strategie di

<sup>12</sup> G. GOZZER, *Sviluppo della scuola e piano decennale*, Edizioni Uciim, Roma, 1959.

<sup>13</sup> L. PAZZAGLIA, *La politica scolastica del centro sinistra*, in PAZZAGLIA, SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, cit., p. 483.

lungo periodo aveva animato quattro anni prima lo Schema Vanoni (anch'esso non a caso decennale) nel quale Pasquale Saraceno (ideatore e in buona parte estensore dello Schema) metteva a fuoco il tema della disoccupazione, considerato il vero problema dell'economia italiana<sup>14</sup>, richiamando la necessità di un decisivo intervento sulla formazione professionale.

Il nesso tra disoccupazione e formazione era già allora sotto una peculiare lente di ingrandimento:

Nel 1955 di 2 milioni di disoccupati ben il 90,2% degli uomini e l'87,82% delle donne non avevano frequentato né un corso di addestramento professionale né avevano seguito un periodo di apprendistato. Più in generale il processo di scolarizzazione (nonostante il notevole incremento fatto registrare dal 1945 in poi) era giudicato insoddisfacente. Nella scuola secondaria inferiore esso interessava appena 1/3 dei ragazzi in età 11-14 anni ed inoltre soltanto un terzo dei diplomati nelle scuole superiori era in possesso di una abilitazione tecnica ed appena un quarto dei laureati apparteneva a facoltà ad indirizzo economico e scientifico. Il 65% dei Comuni con una popolazione superiore ai 3.000 abitanti era privo di qualsiasi tipo di scuola o corso professionale: se si guardava al mezzogiorno ed alle isole le percentuali salivano, rispettivamente, all'88% e al 91%<sup>15</sup>.

Anche negli ambienti industriali che avevano sospinto e guardavano con grande favore lo Schema Vanoni era diffusa la consapevolezza che i dati restituivano problemi di tale entità da richiedere una strategia complessa, sia in termini di destinazione delle risorse, sia in termini di rafforzamento dell'istruzione tecnica e professionale, allo scopo di correggere quella «vocazione umanistica»<sup>16</sup> dello Stato che iniziava a creare vistosi squilibri (tra cui la ricorrente disoccupazione intellettuale denunciata a più riprese da

<sup>14</sup> P. BARUCCI, *Introduzione*, in P. SARACENO, *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 4.

<sup>15</sup> G. CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Editrice La Scuola, Brescia, 1988, pp. 170-171.

<sup>16</sup> D. TARANTINI, *L'istruzione professionale in Italia*, in *Comunità*, 1957, n. 51, p. 40.

Barbagli)<sup>17</sup> all'interno della società italiana e che, com'era prevedibile, penalizzava soprattutto il Sud d'Italia.

Sia il Piano decennale della scuola sia lo Schema Vannoni non sortirono appieno tuttavia gli esiti sperati e non riuscirono, se non marginalmente, ad innescare la carica dirimpente che in sede di elaborazione concettuale e pedagogica avevano fatto sperare<sup>18</sup>.

Il Piano decennale, per quanto qui interessa, fu oggetto di una discussione infinita che si protrasse dalla fine del 1958 alla primavera del 1962, anche a causa del suo intreccio con le parallele discussioni sulla riforma del segmento 11-14 anni che i partiti della sinistra utilizzarono anche come arma di contrasto a talune parti del Piano poco gradite. Dopo la caduta del governo Fanfani il provvedimento venne riassunto dal successivo Ministro dell'Istruzione Medici, che resse il Ministero dal febbraio del 1959 al luglio del 1960 e, successivamente, divenne vittima delle vicende politiche che contrassegnarono la breve esperienza del governo Tambroni (primavera-estate 1960) e che costrinsero il governo stesso, dopo la crisi extraparlamentare che condusse alla crisi di governo, a riproporre il provvedimento al Parlamento nella primavera del 1961.

La sua discussione fu contrassegnata da attacchi provenienti dai partiti laici e della sinistra sulla filosofia dello stesso, ritenuta poco chiara e non adeguata ad aggredire i problemi di fondo del sistema scolastico italiano<sup>19</sup>. Strada facendo, pertanto, il Piano venne ridimensionato e l'*iter* che accompagnò la sua lunga gestazione si concluse con l'approvazione della legge n. 1073 del 24 luglio 1962 (Provvedimento per lo sviluppo delle scuole nel triennio dal 1962 al 1965) e, dunque, con uno stralcio triennale del Piano stesso. Lo stralcio disponeva, peraltro, l'istituzione di

<sup>17</sup> Posizioni ampiamente riprese in G. CANESTRI, G. RICUPERATI, *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Loescher, Torino, 1976, pp. 254 ss.; T. CODIGNOLA, *Nascita e morte di un piano. Tre anni di battaglie per la scuola pubblica*, La Nuova Italia, Firenze, 1962.

<sup>18</sup> CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., p. 174.

<sup>19</sup> PAZZAGLIA, *La politica scolastica del centro sinistra*, cit., pp. 483 ss.

una Commissione di indagine che, calcolate le previsioni di crescita della scuola, prospettasse il fabbisogno finanziario e le conseguenti modifiche ordinamentali.

Al di là delle contingenze politiche, che indubbiamente ebbero il loro rilevante peso specifico, ciò che è importante sottolineare è che anche questa stagione, come altre dall'Unità di Italia in poi, furono animate, tra alti e bassi, da una grande idea: la scuola come fattore «promozionale» delle persone e perciò del Paese intero.

Luciano Pazzaglia ha ben evidenziato questo passaggio quando ha sottolineato come «in virtù di questa cultura – che sarebbe poi stata assunta con ulteriore determinazione dai successivi governi di centro-sinistra – la scuola cessava di costituire un momento a sé stante, per diventare elemento di un sistema più ampio, nel quale interagivano fattori di varia natura, da quelli economici a quelli più propriamente formativi»<sup>20</sup>.

Questa felice sintesi ha visto congiungersi più aspirazioni ideali: quella cattolica e democristiana (focalizzata sulla centralità e anteriorità della persona umana), e quella comunista e dei partiti socialisti (il cui scopo era quello di assicurare uguaglianza e di rovesciare i consolidati assetti capitalistici, fonte di ogni ingiustizia del sistema). Se compromesso fu, casomai fu quello che quelle stesse forze politiche dovettero cercare al proprio interno: i democristiani in quanto criticati dalla parte cattolica più ferma ed intransigente verso la rivendicazione della parità scolastica<sup>21</sup>, i comunisti in quanto accusati di tiepidezza dei propri ideali, attenti a non rompere l'alleanza con la parte cattolica del Paese<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> Per la ricostruzione di quelle opposizioni «interne» che rimproverano ai governi democristiani di adoperarsi più per il consolidamento delle istituzioni statali piuttosto che per la promozione della parità, v. R. SANI, *Le associazioni degli insegnanti cattolici nel secondo dopoguerra 1944-1958*, Editrice La Scuola, Brescia, 1990, pp. 71 ss.; V. SINISTRERO, *La politica scolastica 1945-1965 e la scuola cattolica*, FIDAE, Roma, 1967.

<sup>22</sup> AMBROSOLI, *La scuola in Italia da dopoguerra ad oggi*, cit., p. 12 e ivi la bibliografia richiamata.

Al di là della quasi scontata constatazione che la politica ha sempre richiesto e sempre continuerà a richiedere compromessi o mediazioni, il punto focale è da quale prospettiva si intendono osservare i fenomeni. Se la prospettiva è quella ideologica e di parte non c'è dubbio che entrambi persero. Persero i democristiani che non riuscirono ad imporre la parità e persero i comunisti che non frenarono, secondo alcuni, l'invasione «clericale» nelle politiche pubbliche.

Se, invece, come pare più consono alla lettura diacronica degli sviluppi della storia del Paese, si guarda alle «politiche» (non alla mera politica), allora non vi è dubbio che la stagione immediatamente post-costituente fu una stagione importante.

Anzitutto sotto il profilo degli esiti, forse modesti in assoluto, ma importanti nel contesto socio-economico degli anni della ricostruzione: la spesa per l'istruzione passò dal 5,6% del bilancio complessivo dello Stato del 1946 al 9,7% del 1952; negli stessi anni furono compiuti interventi edilizi su circa un quarto di tutte le aule. Grazie all'aumento del personale scolastico (dai 124.465 del 1945-1946 ai 157.785 del 1951-1952) e all'impiego di oltre 92.000 unità di insegnanti elementari nei corsi e nelle attività di educazione popolare che coinvolsero circa 2 milioni di adulti, si realizzò «quella che sicuramente fu la più sistematica battaglia intrapresa contro l'analfabetismo dall'Unità in poi»<sup>23</sup>. La popolazione scolastica aumentò decisamente «in seguito ad un triplice ordine di motivi: diminuzione dell'evasione all'obbligo, minor numero di abbandoni nella scuola elementare e, soprattutto, un aumento di circa il 60% degli iscritti nella scuola secondaria inferiore»<sup>24</sup>.

Inoltre fu proprio in questa fase che si posero le basi di quella «cultura per la riforma» che, a ragione, Giorgio Chiosso ritiene uno degli esiti più maturi di quella stagione<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> CHIOSSO, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., p. 110.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 191.

## 2. *Il dibattito sulle «politiche» per l'istruzione alla luce del nuovo contesto costituzionale*

L'aumento del reddito nazionale e la felice epoca espansiva che contrassegnò la stagione che si aprì all'inizio degli anni Sessanta si riverberò altresì sul terreno delle politiche per l'istruzione. Alcuni studi ci restituiscono oggi la fecondità del dibattito che nacque intorno ad alcune riviste specialistiche, talune nate proprio allo scopo di sorreggerlo e stimolarlo<sup>26</sup>.

I temi più arati furono: la parità scolastica, l'obbligo scolastico e la riforma della scuola elementare e media, i mali della scuola statale, l'istruzione professionale e tecnica, e più in generale il tema dell'orientamento scolastico e professionale.

### 2.1. *La parità tra scuola statale e scuola confessionale*

Sul tema della parità va solo rammentato (non essendo il tema che in questa sede interessa indagare) che la dottrina si divise tra coloro che ritenevano che l'impianto costituzionale obbligasse lo Stato a riconoscere la libertà di educazione, con il conseguente obbligo per lo Stato di concedere sovvenzioni alle famiglie che intendevano assolvere l'obbligo nelle scuole non statali<sup>27</sup>, e coloro che, invece, negavano tale

<sup>26</sup> È il caso de *Il Mondo* nell'analitica ricostruzione di R. SANI, «*Il Mondo*» e la questione scolastica. 1949-1966, Editrice La Scuola, Brescia, 1987, che raccolse intorno a quei dibattiti il meglio della cultura autenticamente laica dell'epoca (da Pannunzio che la fondò a Salvemini, Croce, Einaudi, Sforza, Rossi, Flaiano, Brancati...). Altre importanti riviste assai attente al dibattito politico scolastico furono *Il Ponte*, *Nuova Antologia* e *Il Mulino*.

<sup>27</sup> Questa la linea sposata dalla rivista *La Civiltà cattolica*, che ne fece la battaglia di quel periodo fiancheggiata dalla FIDAE. Sul tema v. altresì, in senso adesivo, R. RESTA, *La scuola dell'obbligo: libertà di scelta, obbligatorietà di frequenza*, in *Docete*, 1962, pp. 533 ss.; R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, p. 13; A. RUFFINI, *La libertà della scuola*, in *Docete*, 1964, pp. 156 ss.; F. GIAMPIETRO, *La famiglia, lo Stato, l'istruzione*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1966, pp. 51 ss.

obbligo ed anzi, sollecitavano una «de-clerizzazione» della scuola italiana, fondata sull'adeguatezza della sola scuola statale ad inverare i principi costituzionali quali l'eguaglianza, la meritocrazia, l'innalzamento dell'obbligo, la formazione dei docenti<sup>28</sup>...

## 2.2. *L'obbligo scolastico*

Il tema che dominò l'avvio degli anni Sessanta fu certamente l'istituzione della scuola media «unica» che, dopo un dibattito decennale circa la sua organizzazione (unitaria ma divisa in canali per alcuni, unica per altri), finalmente giungeva a dare risposta all'assolvimento dell'obbligo, alla luce dei precetti costituzionali, in particolare di quello dell'eguaglianza.

La questione ebbe un vasto eco, anche con riguardo a talune sue conseguenze quali, ad esempio, quella della gratuità dei libri di testo che la legislazione precedente aveva assegnato (quale compito non obbligatorio) ai Comuni.

Cominciavano, in sostanza, ad elaborarsi i fondamenti di quello che costituirà successivamente il «diritto allo studio» con formulazioni che oggi ci paiono scontate ma che, in quel momento storico, certamente costituivano passaggi epocali, quali quello secondo cui «la prestazione dell'istruzione si concreta in un'attività eminentemente tecnica, quella dell'insegnamento; ma comporta una serie di condizioni, implica tutto un complesso di beni materiali da mettere a disposizione del singolo per rendergli possibile o comunque più agevole il raggiungimento del fine»<sup>29</sup>. Cominciavano, appunto, tanto che ci si domandava: «Siamo autorizzati a interpretare le norme della Carta costituzionale alla stregua delle altre

<sup>28</sup> In prima linea su questi temi la rivista *Il Mondo*. Più in generale sul tema v. E. SPAGNA MUSSO, *Sulla legittimità costituzionale di finanziamenti statali alle scuole private*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, pp. 603 ss.; AA.VV., *Processo alla scuola*, Laterza, Bari, 1956; ICE (a cura di), *Pluralismo scolastico*, Roma, 1961.

<sup>29</sup> G. SCIASCIA, *Istruzione obbligatoria e gratuita*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, p. 9.

norme giuridiche? O non si deve assumerle come precetti di valore eminentemente politico orientati alla concezione che pervade tutto un sistema sociale?»<sup>30</sup>.

### 2.3. *I mali della scuola statale*

Com'era inevitabile, l'istituzione della scuola dell'obbligo si trascinò altresì dietro il tema del reclutamento e inquadramento contrattuale del personale della scuola, sospinto con vigore dalle Associazioni di categoria dei docenti, nonché dai sindacati, che avrebbe prodotto nel tempo l'annosa questione del precariato, protrattasi per decenni nella scuola e non ancora realmente risolta, perché non collegata, ieri come oggi, ad una programmazione di lungo periodo delle politiche per l'istruzione.

### 2.4. *L'orientamento professionale e l'istruzione tecnica*

Tema centrale nell'Italia della ricostruzione industriale fu inoltre quello dello sviluppo dell'istruzione tecnica<sup>31</sup>, ma, prima ancora, il tema sollevato da Pototschnig dell'orientamento scolastico e professionale<sup>32</sup>, che a metà degli anni Sessanta, secondo la denuncia dell'autore, non trovava disciplina unitaria nell'ordinamento italiano, sul presupposto di una (ottocentesca e liberale) libertà individuale di scelta e sul presupposto di una non ingerenza dello Stato in uno dei terreni che, invece, sempre a detta dell'autore, richiedevano un positivo intervento dello Stato a supporto della «possibilità» di scelta<sup>33</sup>. Tale compito veniva significativamente

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>31</sup> S. DE SIMONE, *Il problema dell'istruzione industriale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1962, pp. 736 ss.

<sup>32</sup> Cfr. *Problemi giuridici dell'orientamento scolastico e professionale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, pp. 637 ss.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 644-645. Nello stesso senso M. PONZO, *Nell'attesa di provvedimenti legislativi sull'orientamento professionale nella scuola*, in *Rivista di psicologia*, 1950, p. 100.

fondato sullo stesso spirito che aveva condotto all'istituzione della scuola media unificata e, dunque, sull'obbligo dello Stato di promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino, secondo quanto previsto, appunto, dall'art. 1 della legge n. 1859 del 1962.

Questa rivoluzionaria visione dell'orientamento professionale, come momento di formazione della persona in collegamento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, guardava «oltre» le pur giuste preoccupazioni che da altri mondi (quelli industriali ed economici in generale) provenivano, e che sollecitavano tale tipo di orientamento in collegamento alle esigenze dello sviluppo economico-produttivo del Paese<sup>34</sup>.

Contro tale impostazione si scagliarono gli intellettuali raccolti intorno alla rivista *Il Mondo* in un celebre convegno che si svolse a Roma tra il 25 e il 26 febbraio del 1956 dal titolo «Processo alla scuola». Secondo costoro all'origine dell'impoverimento culturale della scuola stava proprio l'obiettivo di una sua funzionalizzazione ad uno scopo preciso: il diploma, l'ascesa sociale, il lavoro<sup>35</sup>... Primo responsabile di tutto ciò era lo Stato (il Ministero della Pubblica istruzione), incapace di forgiare una scuola come luogo di formazione anzitutto della coscienza morale, al di là delle competenze tecniche. Tra i vari interventi uno in particolare val la pena rammentare, quello del pedagogista Aldo Visalberghi che più di ogni altro colpiva con le sue parole il cuore del problema: «Questa faccenda degli Istituti tecnici che prendono i ragazzi a tredici o quattordici anni e li stampano bene su cliché, dando loro quella che nel linguaggio comune si dice mentalità del ragioniere è una cosa che va riveduta»<sup>36</sup>. Qualche anno più tardi, in un articolo di Guido Calogero sulla stessa rivista si poteva

<sup>34</sup> E. PANI, *La scuola inutile*, in *Amministrazione e politica*, 1972, pp. 410 ss.

<sup>35</sup> Gli Atti del Convegno sono pubblicati in A. BATTAGLIA (a cura di), *Dibattito sulla scuola*, Laterza, Roma-Bari, 1956.

<sup>36</sup> Citato da SANI, «*Il Mondo*» e la questione scolastica. 1949-1966, cit., p. 136 nota 126.

leggere: «Un paese civile non è quello in cui ci sono gli operai, i contadini e gli intellettuali, ma quello in cui sono intellettuali tutti, si specializzano poi produttivamente nell'agricoltura, nella meccanica, nella matematica o nella poesia»<sup>37</sup>.

## 2.5. *Le riforme*

Ed erano ancora le stesse riviste i «soggetti» culturali che sospingevano e stimolavano la costruzione di terreni comuni, scevri da ideologismi, su cui elaborare politiche di sviluppo del sistema di istruzione.

Tra gli esempi in tal senso merita certamente ricordare il convegno «Dibattito sulla scuola» promosso da «Il Mondo» nel febbraio del 1956, nel corso del quale venne proposta la costituzione di un «Fronte dell'intelligenza», composto dagli intellettuali di tutti gli schieramenti politici e ideologici, allo scopo non solo di dibattere ma, altresì, di elaborare proposte progettuali. Infine, costituivano temi centrali nel dibattito sul rilancio della scuola alla luce dei nuovi principi costituzionali anzitutto l'obiettivo di ottenere «il massimo sviluppo di ciascuno e il massimo numero di soggetti che raggiungono tale meta»<sup>38</sup> e, più nello specifico, il tema della pianificazione edilizia, soprattutto al Sud<sup>39</sup>, e il tema della «pianificazione» degli investimenti.

<sup>37</sup> G. CALOGERO, *Un programma per la scuola*, in *Il Mondo*, 8 aprile 1958.

<sup>38</sup> M. MANFRA, *Moderni aspetti dei problemi economici dell'istruzione*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1962, p. 735.

<sup>39</sup> D. DI GIOIA, *L'edilizia scolastica non può più attendere*, in *Amministrazione e politica*, 1972, pp. 650 ss., che sottolineava l'urgenza di affrontare il tema in seguito alla scadenza della legge n. 641/1967 che aveva stanziato oltre 1.000 miliardi per la costruzione di edifici scolastici nel quinquennio 1966-1971.

3. *L'art. 34 nel dibattito pubblicistico: diritto all'istruzione o diritto di accesso all'istruzione? La perdurante attualità della querelle Crisafulli-Pototschnig*

Sin qui le linee di «politica» dell'istruzione che potevano intravedersi in quel fervido dibattito che seguì l'avvento della Costituzione, e che trovava nelle riviste di cultura dell'epoca, come abbiamo appena avuto modo di vedere, una felice testimonianza.

Sotto il profilo pubblicistico le discussioni più intense e più foriere di sviluppi riguardavano le formule contenute nell'art. 34 che, a loro volta, rimandavano alle concezioni di fondo che avrebbero dovuto animare lo sviluppo delle stesse formule.

Va subito detto che l'ampiezza di prospettiva della normativa costituzionale stentava a farsi strada nella dottrina dell'epoca, come dimostrò il dibattito sull'interpretazione del primo comma dell'art. 34: «La scuola è aperta a tutti».

La comune opinione riteneva, infatti, senza soluzione di continuità con l'impostazione liberale ottocentesca, che la norma in questione non avrebbe introdotto un vero e proprio diritto individuale all'istruzione<sup>40</sup>, bensì un diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa. Si sarebbe dovuto, in sostanza, distinguere tra il momento dell'apertura della scuola e il momento dell'ammissione del privato al servizio scolastico: nella prima fase non sarebbero stati configurabili diritti, mentre nella seconda il diritto, pur esistente, sarebbe stato condizionato dal Parlamento, in funzione della sua concreta possibilità di attuazione. In altre parole, la norma avrebbe configurato unicamente un diritto di iscrizione alla scuola<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> In realtà si trattava di una prospettiva che la dottrina amministrativa estendeva a tutte le prestazioni delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, v. R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Giuffrè, Milano, 1946, pp. 123 ss.

<sup>41</sup> In questo senso L. DANIELE, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, pp. 639 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1993, vol. XXX, p. 5; P. CARETTI, *I diritti*

Dietro tali affermazioni vi era l'idea, ancora dominante negli anni Sessanta, secondo cui l'attività dell'istruzione rilevava come pubblica funzione in quanto interesse proprio dello Stato. Guido Zanobini, nel suo *Corso di diritto amministrativo*<sup>42</sup>, riteneva cultura e istruzione quali fini propri dello Stato, come pure Sandulli, secondo cui l'istruzione doveva considerarsi una funzione dello Stato<sup>43</sup>.

In tale visione, pertanto, «istruzione» equivaleva ad attività di coordinamento (da parte dello Stato) di una molteplicità di insegnamenti e «scuola» ad organizzazione erogante una funzione pubblica o, comunque, un servizio pubblico, di interesse per la collettività<sup>44</sup>.

Da altra (e minoritaria allora) angolazione si affermava, invece, che il riconoscimento del diritto all'istruzione sarebbe stato un risultato voluto dai costituenti, in virtù del suo significato profondamente innovatore<sup>45</sup>. Lo dimostravano, infatti, soprattutto gli interventi di Moro e Marchesi tesi all'affermazione, attraverso l'art. 34, del diritto di ognuno di ricevere un'adeguata istruzione, nonché del riconoscimento di tale diritto anzitutto ai genitori e in generale<sup>46</sup>

*fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 409, che precisa tuttavia che l'attività statale di intermediazione sarebbe però «costituzionalmente doverosa».

<sup>42</sup> Giuffrè, Milano, 1957, vol. IV, p. 243.

<sup>43</sup> A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1964, p. 591.

<sup>44</sup> V. per tutti l'ottima sintesi di G.B. VERBARI, *Momenti di autorità nella libertà di istituire scuole*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, pp. 1997 ss.

<sup>45</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1973, vol. XXIII, p. 98.

<sup>46</sup> La critica di U. POTOTSCHNIG (*Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 361 ss.) alla tesi dell'istruzione come funzione dello Stato rimane ancora insuperabile: «In base all'art. 30 si deve ammettere che tra i soggetti che svolgono "istruzione" vi sono anche i genitori, i quali hanno appunto il diritto e il dovere di "mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio"; orbene ritenere che l'istruzione sia una pubblica funzione, significherebbe ammettere che, nell'adempimento di questo loro compito, i genitori sono "funzionari dello Stato", e che essi lo realizzano non in nome proprio ma in nome e per conto dello Stato». Nello stesso senso C. ESPOSITO,

ad ogni cittadino, indipendentemente dalle sue condizioni economiche e sociali.

In tale diversa impostazione, il nesso esplicito tra artt. 3 e 34 avrebbe comportato la configurazione di un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dell'azione dei pubblici poteri. La norma cardine della disposizione sarebbe stata, pertanto, il primo comma, per la sua valenza di affermazione dell'uguaglianza sostanziale, che avrebbe impedito di interpretarla unicamente come divieto di discriminazione nell'accesso al sistema scolastico.

Così, si osservava

il diritto all'istruzione che, secondo il nostro avviso, è definito dalla disposizione «la scuola è aperta a tutti», ha una formulazione nella *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* dell'O.N.U. (1948) che limpidamente la definisce: «Toute personne a droit à l'éducation» (art. 26) e, ancora con maggior larghezza, svolgendo il principio della situazione soggettiva già impostata, la delinea all'art. 27 con chiara espressione: «Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent»: ma questo «droit à l'éducation» che certamente concreta il diritto alla formazione della persona umana sul piano di svolgimento e di protezione degli interessi morali e spirituali, il cui soddisfacimento è decisivo ad adeguare il cittadino alla comprensione delle sue esigibilità e responsabilità, è il diritto alla scuola, il diritto allo studio e all'educazione: il diritto all'istruzione<sup>47</sup>.

Una terza prospettiva guardava al problema in termini di mera libertà, più che di diritti della persona: libertà della scuola in un sistema di Stato di diritto rispettoso, appunto, del principio di libertà<sup>48</sup>.

*Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 145.

<sup>47</sup> V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, p. 440.

<sup>48</sup> L. EINAUDI, *Scuola e libertà* (1955) e *Contro il monopolio e non contro la scuola di Stato* (1956), in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964.

L'apice di tale dibattito vide contrapporsi due grandi studiosi e interpreti della Costituzione del tempo, Vezio Crisafulli e Umberto Pototschnig.

Da quel dibattito (esplicitamente finalizzato a chiarire i rapporti pubblico-privato nel settore scolastico) emersero non solo ipotesi ricostruttive e interpretative delle norme costituzionali sulla scuola, quanto piuttosto un quadro di riflessioni a tutto tondo sulle «idee» di Stato (dei suoi compiti con riguardo alla funzione dell'istruzione e dell'insegnamento, del suo rapporto con i diritti e con la società civile), che ancora oggi indirizzano e ispirano le più recenti interpretazioni e ricostruzioni dell'art. 34<sup>49</sup>.

Punto di partenza comune dei due autori era la discontinuità introdotta dalla Costituzione del 1948 rispetto allo Statuto Albertino – e soprattutto la discontinuità rispetto all'impostazione liberale ottocentesca di cui era intriso quest'ultimo –, attraverso l'esplicito riferimento in alcune norme costituzionali ad una serie di principi e prescrizioni riguardanti la scuola e l'istruzione.

In realtà, come emergeva chiaramente dallo svolgimento successivo del ragionamento, la stessa discontinuità era intesa in maniera diametralmente opposta: per Crisafulli si trattava di una discontinuità che non metteva in discussione i cardini della costruzione Stato-centrica dell'interesse pubblico, mentre per Pototschnig la Costituzione archiviava lo Stato di diritto proprio in quanto organizzazione fondata sull'idea dello Stato come unico titolare dell'interesse e delle funzioni pubbliche.

La differenza di impostazione non poteva essere più distante: da un lato l'idea che si dovessero interpretare le disposizioni costituzionali (artt. 33, 34 e 117) con l'intento di trovare «un punto di equilibrio: che, rispettando al massimo

<sup>49</sup> Come, ad esempio, secondo prospettive significativamente diverse, quelle di M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 147 ss.; e G. LANEVE, *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti*, in *www.federalismi.it*, 13, 2014, pp. 1 ss.

la libertà e l'autonomia dei privati, assicurati peraltro la prevalenza di quei più generali interessi, direttamente perseguiti dallo Stato attraverso il pubblico servizio della istruzione e la emanazione delle norme giuridiche in materia»<sup>50</sup>; dall'altro il rifiuto dell'impostazione autoritativa propria dello Stato di diritto per una visione in cui Stato e pubblici poteri divenivano serventi gli interessi generali e «autonomi» scaturenti dal testo costituzionale. Per Pototschnig, in altri termini, le norme costituzionali non potevano interpretarsi nel senso di ricondurre allo Stato in maniera esplicita la funzione pubblica dell'istruzione, quanto alla «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>51</sup>.

La visione crisafulliana, in sostanza, era inevitabilmente intrisa (anche, ma non solo, a motivo della difesa della scuola di Stato) di una visione ordinamentale Stato-centrica<sup>52</sup>, in cui lo Stato è organo della collettività; in cui lo Stato-persona dell'impostazione liberale rimane al centro dei rapporti autorità-società. In tale prospettiva l'art. 2 della Costituzione diventava il «limite generale del rispetto della personalità umana del minore: limite, che si articolava variamente col variare dell'età e della capacità naturale di questo, dovendosi distinguere, proprio e soprattutto in materia di educazione, tra il bambino e il ragazzo o il giovanetto, intellettualmente e moralmente già pervenuto ad un certo grado di sviluppo»<sup>53</sup>.

Per Pototschnig, viceversa, gli artt. 33 e 34 proponevano un disegno «assai più ampio di quanto non mostri di credere chi ne riduce la portata all'affermazione di due soli principi: la libertà di insegnamento e di istruzione da un lato e il principio

<sup>50</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, vol. II, p. 261.

<sup>51</sup> POTOTSCHNIG, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, cit., p. 367.

<sup>52</sup> Visione largamente diffusa nella giuspubblicistica dell'epoca. *Contra* A. PIGLIARU, *Persona umana e ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1953; A. RAVÀ, *Diritto e Stato nella morale idealistica*, Cedam, Padova, 1950.

<sup>53</sup> CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 267.

democratico della scuola aperta a tutti»<sup>54</sup>, poiché, secondo l'autore, andavano riferite direttamente allo sviluppo della scuola (in quanto funzionale allo sviluppo della personalità umana) tutte le norme programmatiche che da quelle due norme si potevano ricavare: dal compito della Repubblica nel dettare le norme generali sull'istruzione e nell'istituire scuole statali di ogni ordine e grado; all'impegno assunto dall'ordinamento per un accesso generale alla scuola; alla necessità della validazione statale nel passaggio tra i vari gradi di scuole, sino alla conclusione ecc.

Ciò che rendeva le due posizioni ancora più distanti erano le coppie concettuali utilizzate come chiavi di lettura della normativa costituzionale: libertà dei privati e interessi generali dello Stato per Crisafulli; sviluppo della scuola e diritto all'istruzione per Pototschnig.

Il primo, in realtà, ammetteva l'esistenza di un diritto all'istruzione ma nei seguenti termini: «È certo che, dal combinato disposto dei principi adesso richiamati risulta confermato, e rafforzato dalla garanzia della costituzionalità formale, il diritto, spettante ad ognuno che si trovi nelle condizioni richieste per i diversi gradi e tipi rispettivi di scuola, a fruire del servizio scolastico, quindi anzitutto ad essere ammesso al servizio medesimo»<sup>55</sup>. Diritto ben diverso e meno robusto di quello che Pototschnig asseriva scaturire dalle norme costituzionali e cioè il diritto ad essere istruiti: «L'istruzione è un'attività che rimane individuata, non per il contenuto concreto dei singoli momenti che la compongono (com'è invece per l'insegnamento), ma per il risultato complessivo cui giunge e che volutamente si propone: quello di rendere istruiti»<sup>56</sup>.

Dalla sovrapposizione insegnamento-istruzione operata da Crisafulli conseguiva un'interpretazione del primo comma dell'art. 34 quale mero obbligo per lo Stato a fornire, appunto, l'insegnamento<sup>57</sup>. La disgiunzione dei due concetti operata

<sup>54</sup> POTOTSCHNIG, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, cit., p. 369.

<sup>55</sup> CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 269.

<sup>56</sup> POTOTSCHNIG, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, cit., p. 405.

<sup>57</sup> In questo senso anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, che nella voce *Diritti*

da Pototschnig, viceversa, spalancava le porte ad obblighi «finalistici» per lo Stato: rendere le persone istruite. Inutile dire che in quel contesto culturale prevalse l'impostazione di Crisafulli, subito avallata dalla Corte costituzionale, nella prima sentenza sull'art. 34<sup>58</sup>.

Il prezzo che si pagò non fu di poco conto: la difesa ad oltranza della statualità della funzione dell'istruzione appannava e rendeva esile la discontinuità tra Stato di diritto ottocentesco e Stato costituzionale, e rinviava al futuro l'innovazione costituzionale, pregiudicandone, comunque, anche l'interpretazione futura<sup>59</sup>.

Sarà, infatti, solo negli anni Novanta, con la legge tributiva dell'autonomia alle Istituzioni scolastiche (legge

*e doveri dei cittadini nel Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1960, vol. V, tra i diritti di prestazione dei cittadini, e cioè tra quei diritti «rivolti verso chi esercita una determinata pubblica funzione» (p. 726) annoverava i «diritti civili» quali, ad esempio, «l'ammissione gratuita nelle scuole pubbliche elementari» (p. 726), mentre «in altri casi si parla di diritti sociali, alludendo, in particolare alle pretese dei cittadini verso lo Stato nell'ambito socio-economico (...). Occorre, peraltro, tenere sempre presente che, nell'ordinamento italiano, assai sovente il cittadino non gode al riguardo di un vero e proprio diritto soggettivo (anche se, alle volte, la Costituzione o le leggi sembrano ad esso riferirsi)» (p. 727).

<sup>58</sup> Con la prima sentenza importante sull'art. 34 (la n. 7 del 1967) che, per un verso, riteneva la suddetta norma costituzionale non meramente programmatica ma precettiva ma, per altro verso, sovrapponeva il concetto di istruzione e insegnamento con la conseguenza di sposare l'interpretazione del comma 1 dell'art. 34 come diritto all'«accesso» al sistema scolastico. Per una critica convincente a tale impostazione v. R. FIORITO, *Obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1968, p. 674, secondo cui l'intenzione della Corte fu quella di «evitare una decisione da cui derivassero gravissime conseguenze per lo Stato» poiché, prosegue l'A., «è facilmente comprensibile quali inconvenienti di natura finanziaria si verificherebbero a carico del governo nel caso che il Supremo Collegio avesse scelto una tesi diversa da quella condivisa». Per un'approfondita critica all'impostazione maggioritaria fatta propria dalla Corte sull'art. 34, v. S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1968.

<sup>59</sup> Sulle continuità interpretative che hanno pregiudicato uno sviluppo completo delle virtualità costituzionali con riferimento al superamento della teoria della personificazione dello Stato sia consentito rinviare ad A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.

n. 59 del 1997)<sup>60</sup>, che il legislatore «aderisce decisamente alla concezione della scuola come servizio e reinterpreta la centralità tradizionalmente attribuita allo Stato nel sistema nazionale di istruzione (...) dal punto di vista della qualifica-

<sup>60</sup> L'importanza della legge n. 59 del 1997 è testimoniata dall'imponente letteratura che ne ha esplorato le molteplici conseguenze ordinamentali. Per una ricostruzione di carattere generale della legge n. 59 del 1997, v. AA.VV., *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, Tavola rotonda presieduta da L. PALADIN, Bologna, 12 settembre 1996, in *Le Regioni*, 1996, pp. 787 ss.; C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Giuffrè, Milano, 1998; S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, n. 5, pp. 417 ss.; A. NATALINI, *Una riforma amministrativa senza partiti?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1997, pp. 5 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 329 ss.; ID., *Il «torso regionale» e lo Stato a figura intera*, *ibidem*, 1998, pp. 229 ss.; F. RUGGE, *Le leggi Bassanini: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in *Il Mulino*, 1997, pp. 717 ss.; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 156 ss.; G.C. DE MARTIN, *Per prendere sul serio la riforma del «federalismo amministrativo»*, in *Regioni e governo locale*, 1997, n. 3; A. BIANCO, L. MILANO, *La riforma della pubblica amministrazione locale. Commento alle leggi Bassanini*, ANCI, Gorle, 1997; F. CARINGELLA, A. CRISAFULLI, G. DE MARZO, F. ROMANO, *Il nuovo volto della pubblica amministrazione. Tra federalismo e semplificazione*, Simone, Napoli, 1997; AA.VV., *Nuove funzioni e riforma delle autonomie locali nella prospettiva federalista*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 733 ss.; G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, *ibidem*, pp. 749 ss.; A. FOSSATI, *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, pp. 49 ss.; E. BALBONI, *I principi di innovazione del decreto Bassanini*, in *Impresa e Stato*, 1998, nn. 44-45, pp. 51 ss.; B. BENEDINI, *Una nuova P.A. per le imprese*, *ibidem*, pp. 43 ss.; M. CAMELLI, *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, 1998, n. 1; C. SANGALLI, *Il decentramento del sistema amministrativo*, in *Impresa e Stato*, 1998, n. 44-45, pp. 32 ss.; AA.VV., *I riflessi della legge 15 marzo 1997, n. 59 sui poteri statali e locali*, in *Nuova Rassegna*, 1998, n. 15, pp. 1557 ss.; G. D'ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge n. 59 del 1997*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, pp. 9 ss.; G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, in *Politica del diritto*, 1998, pp. 201 ss.; V. CERULLI IRELLI, *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Aggiornamenti sociali*, 1998, n. 11, pp. 743 ss.

zione giuridica l'istruzione (diventa) un servizio di interesse sociale, servizio pubblico sociale a fruizione individuale»<sup>61</sup>.

#### 4. *Segue. Diritto all'istruzione e obbligo scolastico*

La prospettiva interpretativa propugnata da Crisafulli, in sostanza, non consentì di introdurre la necessaria discontinuità con l'impalcatura statualista propria dello Stato di diritto ottocentesco, ed anzi influenzò anche la ricostruzione degli altri precetti contenuti nell'art. 34, primo fra tutti quello concernente l'interpretazione dell'obbligo scolastico. Come provocatoriamente si chiedeva Pototschnig, infatti, si trattava di decidere se «l'obbligatorietà concerne, genericamente, l'istruzione o, più specificamente, la scuola»<sup>62</sup>. Se, in altri termini l'obbligo concerneva la frequenza della scuola ovvero fosse obbligo della scuola di fornire istruzione.

Nell'ordinamento pre-costituzionale l'obbligo scolastico non si fondava su di un diritto individuale: come dimostrato dalla lunga e tormentata vicenda dell'avocazione statale delle scuole elementari e come confermato, in secondo luogo, dal fatto che patronati scolastici e casse scolastiche furono concepiti quali forme di assistenzialismo, in parte privato e in parte pubblico.

L'art. 34 avrebbe dovuto rifondare i termini della questione: obbligo e gratuità non potevano più trovare giustificazione l'uno nell'altro (nel senso della gratuità quale conseguenza dell'obbligatorietà)<sup>63</sup>, poiché entrambi avrebbero dovuto, invece, fondarsi sul diritto individuale all'istruzione, piedistallo per il pieno sviluppo della personalità umana e fonte di uguaglianza sostanziale<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> M. DE BENEDETTO, *Istruzione pubblica e privata*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2008, vol. XX, p. 2.

<sup>62</sup> POTOTSCHNIG, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, cit., p. 412.

<sup>63</sup> Per tale perdurante interpretazione della norma costituzionale v. V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, pp. 68 ss.

<sup>64</sup> In questo senso v., tra gli altri, F. BRUNO, *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in *Aspetti e tendenze del di-*

La prima attuazione del precetto costituzionale sull'obbligo scolastico, tuttavia, non imboccò tale direzione.

La legge n. 1859/1962 istitutiva della scuola media unica, infatti, prevedeva all'art. 8 che il conseguimento della licenza media prosciogliesse dall'obbligo scolastico, indipendentemente dal numero di anni di frequenza alla scuola. Per l'assolvimento dell'obbligo, si precisava, non veniva considerato necessario il conseguimento della licenza, poiché colui che non la conseguiva ne veniva prosciolto dimostrando che, entro il compimento del quindicesimo anno di età, aveva frequentato la scuola per almeno otto anni.

Tale normativa giustificava l'opinione secondo cui con la legge del 1962 il legislatore aveva accolto un concetto di gratuità limitato alla prestazione del servizio amministrativo (esonero tasse e contributi scolastici), non dissimile da quello vigente nella legislazione precedente la Costituzione<sup>65</sup>, e perpetrato attraverso la tesi secondo cui il primo comma dell'art. 34 prevedeva unicamente un diritto di «accesso» al sistema scolastico.

La finalità dell'obbligo, in questa impostazione, non veniva correlata alla reale ed effettiva acquisizione di abilità o conoscenze teoriche, dal momento che il mero accertamento formale del numero di anni previsti dalla legge proscioglieva dall'obbligo stesso. Ciò che assumeva rilievo, in sostanza, non era «tanto il risultato, quanto i singoli atti di frequenza, elementi di partecipazione all'attività organizzativa dello Stato»<sup>66</sup>.

*ritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 174; S. MANZIN MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1994<sup>4</sup>, vol. IX, p. 1; G. ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2003, vol. III, p. 148.

<sup>65</sup> P. SCARPATI, *L'obbligo scolastico con particolare riguardo alla scuola media*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, p. 28 e D. BONAMORE, *L'istruzione-educazione diritto essenziale e status permanente dell'individuo*, in *Dir. famiglia*, 1995, p. 1597.

<sup>66</sup> P. PISCIONE, *Diritto scolastico: istruzione inferiore*, L'Aquila, 1971, p. 79.

La Corte costituzionale accolse inizialmente tale restrittiva impostazione nella sentenza n. 7/1967 (confermata di lì a poco dalla sentenza n. 106/1968), affermando che

il termine istruzione non assume un significato diverso e più ampio di quello proprio dell'insegnamento, così da ricomprendervi, come prestazione d'obbligo ad esso inerente in senso proprio, anche altre prestazioni che si ricollegano all'insegnamento e lo coadiuvano (...), come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché di mezzi di trasporto.

Tale giurisprudenza venne criticata dalla quasi totalità della dottrina, perché fondata sulla concezione pre-costituzionale della gratuità quale mezzo di incentivazione dell'obbligo scolastico, e non già quale strumento operativo per l'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, e di inderogabilità dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.<sup>67</sup>, garantito al singolo come tale<sup>68</sup>.

Il quadro sopra delineato è ora completamente mutato, grazie ad una serie di provvedimenti adottati alla fine degli anni Novanta.

Il primo di tali provvedimenti (la legge n. 9/1999) all'art. 1, comma 1, I prevedeva l'elevazione dell'obbligo di istruzione (a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000) da otto a dieci anni (anche se in sede di prima approssimazione e sino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo veniva fissato in nove anni). A coloro i quali, adempiuto l'obbligo di istruzione, non avessero inteso proseguire gli studi nell'istruzione secondaria superiore, veniva garantito il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale (comma 2). A conclusione del periodo di istruzione obbligatoria, e nel caso di mancato conseguimento di una qualifica o diploma, previo accertamento dei livelli di competenze acquisite, era previsto il rilascio di una certificazione attestante l'adempimento dell'obbligo di istruzione

<sup>67</sup> G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1967, pp. 1089 ss.

<sup>68</sup> POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 103.

o il proscioglimento dallo stesso avente valore di credito formativo sulle competenze acquisite (comma 3).

Successivamente un secondo provvedimento (la legge n. 30/2000) riformava il sistema educativo di istruzione, finalizzandolo «alla crescita e alla valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e delle identità di ciascuno» (art. 1, comma 1).

L'obbligo scolastico previsto da questa legge veniva fissato dal sesto anno di età al quindicesimo; tuttavia la stessa legge prevedeva un «obbligo» di frequenza di attività formative sino al compimento del diciottesimo anno di età che poteva essere assolto o nel sistema di istruzione scolastica o nel sistema della formazione professionale di competenza regionale, ovvero nell'esercizio dell'apprendistato.

Sul tema è poi ancora intervenuta la legge n. 53/2003 (che si è formalmente e sostanzialmente sostituita alla n. 30/2000). All'art. 2, comma 1 lett. c) essa prevede che «è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età».

Tale previsione comporta una rilettura dell'art. 34 Cost., come confermato dalla stessa legge che nella medesima lett. c) precisa che «la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere legislativamente sanzionato; nei termini anzidetti di diritto all'istruzione e formazione e di correlativo dovere viene ridefinito e ampliato l'obbligo scolastico di cui all'art. 34 della Costituzione».

##### *5. Segue. Obbligo scolastico e gratuità dell'istruzione inferiore*

La principale questione posta dal comma 2 dell'art. 34 Cost. atteneva al contenuto e all'ampiezza della gratuità, nella sua correlazione con la prescrizione dell'obbligo scolastico.

Il nodo interpretativo ruotava intorno all'alternativa tra l'intendere la gratuità quale predisposizione della struttura amministrativa necessaria e sufficiente all'espletamento dell'obbligo (aule, insegnanti, locali attrezzati...), ovvero concepirla quale complesso di mezzi e servizi finalizzati al

raggiungimento dello scopo ultimo della norma. Scriminante in proposito era costituita dalla costruzione del rapporto tra gratuità ed obbligo: se cioè la gratuità fosse meramente accessoria all'obbligo ovvero se essa fosse finalizzata, attraverso l'obbligo, alla predisposizione delle condizioni per lo sviluppo della personalità dei consociati in una certa fase della loro vita (presumibilmente sino ai 14 anni).

Le due ipotesi sono, e non potrebbero che essere, molto diverse: se la gratuità è correlata all'obbligo basta assicurare l'insegnamento; se, invece, la gratuità è connessa al diritto ad essere istruiti allora essa copre tutto ciò che si renda necessario – in termini di prestazioni e di mezzi – per assicurare l'effettività del diritto.

La coincidenza tra diritto allo studio e diritto all'istruzione, teorizzata dalla migliore dottrina, ha stentato ad affermarsi<sup>69</sup> e non è stata fatta propria dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per lungo tempo, nonostante si registri qualche maggiore apertura nelle sentenze più recenti.

Nella sentenza n. 7/1967<sup>70</sup>, infatti, la Corte, rigettando la questione di costituzionalità sollevata su alcune norme della legge istitutiva della scuola media unica, optava decisamente per l'interpretazione più restrittiva del contenuto del diritto all'istruzione (obbligatoria), circoscrivendo doppiamente la sua portata: configurandolo, cioè, per un verso come mero diritto all'accesso alla struttura organizzativa e, per altro verso, instandolo unicamente ai «capaci e meritevoli». Il diritto all'istruzione, afferma la Corte, darebbe luogo ad una prestazione amministrativa che si concreta ed «esaurisce mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici,

<sup>69</sup> Sul diritto allo studio come diritto riconosciuto pienamente solo con riguardo all'istruzione di base v., tra le molte, TAR Lazio, sez. III, 9.7.1992, n. 923, in *Rivista giuridica della scuola*, 1985, p. 725, e TAR Emilia Romagna Bologna, sez. I, 10.2.1999, n. 60. in *T.A.R.*, 1999, n. 1, p. 1390.

<sup>70</sup> La questione di costituzionalità verteva sulle norme della legge n. 1859/1962 che prevedevano solo l'esonerazione dalle tasse e dai contributi scolastici per la frequenza della scuola secondaria di secondo grado, per contrasto con l'art. 34, comma 2, e cioè con il principio della gratuità dell'istruzione obbligatoria.

del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi». A temperare l'onerosità dell'istruzione (che in tal modo graverebbe sulla sola famiglia) vi sarebbero le provvidenze previste dall'art. 34 Cost. «atte ad agevolare con misure economiche i compiti delle famiglie, con particolare riguardo alle famiglie più bisognose di ausilio».

A distanza di un anno la Corte, con la sentenza n. 106/1968<sup>71</sup>, confermava l'indirizzo assunto nella sentenza n. 7/1967 e ribadiva che

la connessione tra l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione va intesa con razionale valutazione dei due termini del binomio, che esclude ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità, ferma restando l'esigenza (...) che siano resi effettivi quegli strumenti (...) atti ad agevolare in ogni direzione l'adempimento dell'obbligo scolastico.

Questa giurisprudenza veniva confermata con la sentenza n. 125/1975<sup>72</sup>, in cui la Corte affermava che i principi della scuola aperta a tutti (e della gratuità della scuola dell'obbligo) «debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio».

Nella sentenza n. 173/1983, nonostante si affermasse che l'art. 34 «ravvisa nell'istruzione l'intero patrimonio della collettività sociale», si continuava però a ritenere che l'affermazione secondo cui la scuola è aperta a tutti comportasse

<sup>71</sup> In questo caso la Corte rigettava la questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge n. 1859/1962 nella parte in cui imponeva ai genitori l'obbligo di far frequentare la scuola media ai loro figli, sottoponendoli in caso di inadempimento alle sanzioni comminate dall'art. 731 c.p. per gli inadempienti all'obbligo dell'istruzione elementare, per supposto contrasto con l'art. 3 (sperequazione tra chi abita in centri abitati e chi in località lontane non collegate o mal collegate con la scuola) e con l'art. 34, comma 1 Cost.

<sup>72</sup> In *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 1297 ss., con cui la Corte rigettava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 1463/1952 che disponeva l'istituzione di scuole speciali per ciechi cui impartire separatamente l'istruzione elementare, per supposto contrasto con il principio di eguaglianza e con il comma 1 dell'art. 34 Cost.

la conseguenza che «nessun tipo e ordine di studi, e delle connesse attività didattiche, può essere precluso ai cittadini dell'uno e dell'altro sesso».

Un primo segnale di discontinuità emerse con la sentenza n. 215/1987<sup>73</sup> che, per la prima volta, interpretava le prescrizioni contenute nell'art. 34 sotto la lente del diritto all'istruzione riconosciuto, seppure con gradazioni diverse, alla generalità dei consociati. Si legge infatti nella sentenza:

Riconoscendo, in via generale, l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, 1° co. Cost. pone un principio che trova espressione nell'art. 2 Cost. con riferimento alla comunità scolastica quale formazione sociale, mentre il 2° co. dell'art. 3 richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali, suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini. Le successive disposizioni dell'art. 34 valgono pertanto a garantire il diritto all'istruzione, malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona.

Non c'è dubbio che, rispetto alla giurisprudenza pregressa, la sentenza in questione si segnalava per l'importanza di «precedente»<sup>74</sup>. Il suo rilievo, peraltro, era correlato al fatto che interveniva a far prevalere il diritto all'istruzione in una situazione slegata dall'obbligo scolastico, conferendo in tal modo alla norma secondo cui «la scuola è aperta a tutti» quel valore fondante l'ordinamento dello Stato sociale cui da tempo la migliore dottrina si appellava.

In realtà, come del resto vale per tutti i diritti sociali, la giurisprudenza costituzionale, al di là di qualche «coraggiosa» affermazione, torna poi inevitabilmente sulla linea

<sup>73</sup> In *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, pp. 1615 ss., che dichiarava l'incostituzionalità dell'art. 28, comma 3, legge n. 118/1971, nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di handicap, prevedeva che «sarà facilitata», anziché disporre che «è assicurata» la frequenza alle scuole medie superiori.

<sup>74</sup> Come osserva prontamente R. BELLÌ, *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 1629. V. in proposito anche il commento di C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, *ibidem*, 1988, pp. 1034 ss.

del bilanciamento tra l'affermazione di quei diritti ed altre esigenze, tra cui in primo luogo quella del bilancio.

Così nella sentenza n. 208/1996<sup>75</sup> la Corte è tornata alle affermazioni consuete secondo cui: «fin dalle più remote pronunce (sentenze 125/1975 e 7/1967) questa Corte ha ritenuto che gli obblighi posti dall'art. 34 Cost. e intesi a garantire il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato»<sup>76</sup>.

#### 6. *Segue. Gratuità dell'istruzione obbligatoria e principio di uguaglianza*

Altro fronte assai delicato è stato quello della gratuità dell'istruzione obbligatoria che, secondo taluni, porrebbe significativi problemi con riguardo al principio di uguaglianza.

La prima questione è sorta con la legge n. 719/1964, che all'art. 1 ha disposto la fornitura gratuita dei libri di testo a tutti gli alunni della scuola elementare (statale). Rispetto a tale legge la dottrina ha avanzato due riserve direttamente fondate sul principio di uguaglianza.

La prima è che quella legge avrebbe violato il principio di uguaglianza, in quanto non estesa a tutti gli alunni appar-

<sup>75</sup> In *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pp. 1849 ss., che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74, ultimo comma, del DPR n. 382/1982 nella parte in cui non prevede la possibilità di cumulo di due borse di studio di dottorato per supposto contrasto con il 3° e 4° comma dell'art. 34 Cost. Su tale pronuncia e, più in generale, sul diritto allo studio post-universitario v. M. DE ANGELI, *Borse di studio e diritto allo studio post-universitario*, in *Foro amministrativo*, 1999, pp. 257 ss.

<sup>76</sup> In senso parzialmente diverso la sentenza n. 226/2001, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pp. 2020 ss., sul diritto all'istruzione dei portatori di handicap, e la n. 329/2002, *ibidem*, 2002, pp. 2538 ss., sugli studenti maggiorenni invalidi positivamente commentate da E. MINNELI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2004, vol. II, p. 494 e P. TORRETTA, *Diritto alla formazione (scolastica e professionale) e logiche dell'eguaglianza sostanziale: appunti dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 2003, n. 1, pp. 1022 ss.

tenenti alla fascia della scuola dell'obbligo<sup>77</sup>; la seconda è che, assicurando la fornitura gratuita dei libri di testo a tutti gli alunni della scuola elementare, la legge avrebbe trattato in modo uguale soggetti in posizione di fatto differente in ragione delle condizioni economiche e sociali. Per soddisfare l'esigenza dell'effettività dei diritti, si è infatti sostenuto, «lo Stato dovrebbe assegnare gratuitamente solo ai meno abbienti i libri di testo»<sup>78</sup>.

La questione in assoluto più delicata è tuttavia quella riguardante l'estensione del principio di gratuità nella fascia dell'obbligo agli alunni frequentanti scuole non statali.

Sul tema si sono fronteggiate due posizioni opposte: l'una che ritiene incostituzionale qualunque intervento legislativo in tal senso, poiché contrastante con il comma 3 dell'art. 33 Cost., che garantisce a enti e privati l'istituzione di scuole «senza oneri per lo Stato»<sup>79</sup>; l'altra secondo cui l'impegno che discende dall'art. 34 è quello di realizzare in modo pieno il diritto allo studio, per eliminare le disparità economiche, e poiché tale impegno va assunto nella sua interezza esso non può essere limitato agli alunni delle sole scuole statali<sup>80</sup>.

La legislazione sul punto (e la giurisprudenza amministrativa)<sup>81</sup> si è via via indirizzata verso questa seconda tesi.

L'art. 1 della legge n. 1073/1962 e l'art. 1 della legge n. 719/1964, infatti, avevano già in parte esteso la gratuità dei libri di testo alle scuole non statali, prevedendo la fornitura gratuita dei libri di testo «agli alunni delle scuole elementari statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale».

<sup>77</sup> S. DE SIMONE, *Intorno alla gratuità della scuola dell'obbligo*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, p. 69.

<sup>78</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p. 1081.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 1974, pp. 30 ss.

<sup>81</sup> Analiticamente analizzata da A. CATURANO, *Corte costituzionale e diritto allo studio (...) indietro tutta*, in *Giurisprudenza italiana*, 1989, pp. 748 ss.

Successivamente l'art. 42 del DPR n. 616/1977, nel trasferire le funzioni amministrative nella materia dell'assistenza scolastica alle Regioni, ha disposto che la gamma di provvidenze in essa previste (mense, trasporti, libri, sussidi didattici, borse di studio) fosse da attribuirsi indifferentemente «a favore degli alunni di Istituzioni scolastiche pubbliche o private», attraverso la mediazione delle leggi regionali e degli atti amministrativi dei Comuni, cui l'art. 45 del medesimo testo normativo attribuiva le funzioni amministrative di gestione.

Un passaggio assai importante in materia è stato segnato dalla sentenza n. 454/1994<sup>82</sup> della Corte costituzionale, che dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge n. 719/1964 (che era stata trasfusa nel comma 1 dell'art. 156 del DPR n. 297/1997, anch'esso dichiarato incostituzionale) nella parte in cui «esclude dalla fornitura gratuita dei libri di testo gli alunni delle scuole elementari che adempiono l'obbligo scolastico in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale».

Con questa sentenza la Corte superava i propri precedenti (sentenza n. 36/1982; ord. n. 688/1988, che avevano dichiarato infondate analoghe questioni, ribadendo il solo «obbligo» finanziario dello Stato con riguardo all'istruzione obbligatoria e alle scuole statali), assumendo una prospettiva decisamente diversa rispetto al passato, ponendosi dal punto di vista del «fruitore del servizio scolastico», cui andrebbe assicurato, indipendentemente dalla scuola frequentata, l'accesso a quelle provvidenze che sono strumentali rispetto all'istruzione.

Perciò la dottrina ne ha subito sottolineata l'importanza, asserendo che con essa si è aperto uno scenario diverso rispetto a quello precedente, dominato dall'annosa e controversa questione dell'interpretazione della formula «senza oneri per

<sup>82</sup> In *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 3928 ss. I precedenti della Corte in proposito erano stati di segno contrario: v. sentenze nn. 36/1982, *ibidem*, 1982, pp. 291 ss. e (ord.) 668/1988, *ibidem*, 1988, pp. 3081 ss.

lo Stato», che per anni ha pietrificato il dibattito sul ruolo della scuola non statale nel sistema dell'istruzione, inchiodandolo ad una insuperabile contrapposizione ideologica.

La sentenza della Corte, infatti, pur non negando che l'architettura costituzionale si fonda sull'esistenza di una dialettica pubblico-privato, apre tuttavia un filone che sposta sullo sfondo tale differenza<sup>83</sup>, ed è destinato ad oscurare la centralità della distinzione tra scuola pubblica e privata<sup>84</sup> che, peraltro, non sarebbe più «radicata nella società»<sup>85</sup>.

Del resto sul terreno giurisprudenziale ha preso da tempo corpo un indirizzo che indica sia gli alunni delle scuole statali, sia quelli delle scuole non statali, come i destinatari delle provvidenze e dei servizi per l'adempimento dell'obbligo scolastico e l'esercizio del diritto allo studio<sup>86</sup>.

Ultimo e importante passaggio legislativo sul punto è costituito dalla legge n. 62/2000 che ha introdotto il concetto di sistema nazionale di istruzione composto dalle scuole statali e dalle «scuole paritarie private e degli enti locali»<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> Così criticamente S. SICARDI, *La scuola pubblica nel contesto costituzionale*, in *Il Ponte*, 1996, pp. 32 ss.

<sup>84</sup> Così adesivamente G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 585; ID., *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 215 ss. La fine di tale distinzione si fonderebbe sul definitivo riconoscimento dell'uguaglianza dei cittadini utenti il servizio scolastico: così P. PERLINGIERI, *Autonomia universitaria: diritto allo studio*, in *Nord e Sud*, 1994, pp. 5 ss.; F. RUSCELLO, *Scuola privata e «finanziamento» da parte dello Stato*, in *Rassegna di diritto civile*, 1990, pp. 354 ss., di commento critico alla sentenza n. 688/1988 che aveva ribadito la posizione assunta nella sentenza n. 36/1982.

<sup>85</sup> A. SACCOMANNO, *Nota sub sentenza n. 454*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 3940.

<sup>86</sup> Così TAR Piemonte, 12.2.1992, n. 92, in *T.A.R.*, 1992, n. 1, 1902; TAR Emilia-Romagna, 6.4.1983, n. 160, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1983, p. 576; Consiglio di Stato, sez. V, n. 749/1985. Per un elenco esaustivo delle decisioni amministrative in materia v. A. CATURANO, *Imponente sostegno della Regione Piemonte allo sviluppo dell'autonomia scolastica*, in *Nuova rassegna*, 1996, p. 2197.

<sup>87</sup> L'art. 1 ai primi due commi così prevede: «1. Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo

7. *Segue. Diritto all'istruzione dei «capaci e meritevoli anche se privi di mezzi»*

Oltre il confine dell'obbligo scolastico, il diritto all'istruzione viene costituzionalmente garantito soltanto ai «capaci e meritevoli anche se privi di mezzi». L'effettività di tale diritto è condizionata, secondo quanto prevede il quarto comma, dal rispetto della regola del concorso. Come l'«universalismo governa il sistema dell'istruzione inferiore»<sup>88</sup>, così «principio concorsuale e meritocrazia governano il sistema dell'istruzione superiore»<sup>89</sup>.

La concorrenza delle tre condizioni, e cioè merito, incapacità finanziaria e concorso, ha indotto taluno a ritenere che i costituenti avessero una concezione aristocratica dell'istruzione. Secondo tale prospettiva, infatti, i non abbienti dovrebbero dare particolari prove di impegno e serietà per poter proseguire gli studi e, in tal modo, verrebbero posti in situazione peggiore rispetto agli altri, per i quali non vengono richieste prove di capacità e di merito. Proprio la differenza tra diritto all'istruzione nella fascia dell'obbligo e oltre tale fascia potrebbe indurre a ritenere che di diritto

comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. La Repubblica individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita. 2. Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le Istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6». Con la sentenza n. 43/2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 287 ss., la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta referendaria avente ad oggetto l'abrogazione di cinque commi dell'unico articolo di cui si compone la legge n. 62/2000. L'inammissibilità, che secondo la Corte riguarda più profili della stessa richiesta referendaria, si incentra in realtà su un unico punto e cioè sulla sua «intima» contraddittorietà.

<sup>88</sup> G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 40.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

vero e proprio possa parlarsi solo con riguardo alla prima ipotesi, considerando la seconda una sorta di indirizzo per il legislatore<sup>90</sup>.

Tale tesi non può essere accolta, poiché il diritto dei capaci e meritevoli non è il diritto a proseguire gratuitamente gli studi, «ma il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi»<sup>91</sup>. Con la conseguenza che al verificarsi delle due condizioni (capacità e merito e carenza di mezzi) scatta il diritto individuale e l'obbligo del legislatore a provvedere.

La vera differenza tra le due situazioni, dunque, è dovuta al diverso principio di fondo che le regge: universalismo per l'obbligo e selettività per il dopo-obbligo. L'accesso all'istruzione superiore si suppone limitato ad una minoranza della popolazione, o meglio si suppone che i gradi più alti degli studi «possano essere efficacemente organizzati solo per una minoranza»<sup>92</sup>. Perciò si prevede che tale accesso non debba essere pregiudicato da problemi di tipo economico: di qui le limitazioni previste nell'art. 34. Tali limitazioni, peraltro, possono convivere con il primo comma della norma (secondo cui «la scuola è aperta a tutti»), nella misura in cui il sistema venga ricostruito secondo la metrica delle azioni positive: *in primis* solo i capaci e meritevoli hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. Per gli altri l'accesso non è un diritto, ma una possibilità assoggettata alla previa soddisfazione dei primi e, conseguentemente, alle scelte organizzative adottate nell'ordinamento.

Un'ultima annotazione in proposito è costituita dall'indicazione procedurale che si ricava dall'art. 34 per l'attribuzione di tali provvidenze, e cioè la regola del «concorso».

Tale regola si giustifica sia in virtù del fatto che le provvidenze in questione attingono al denaro pubblico, la cui distribuzione è pertanto assoggettata a quelle limitazioni che consentano la verifica della loro erogazione, secondo i canoni dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.),

<sup>90</sup> DE SIMONE, *Intorno alla gratuità della scuola dell'obbligo*, cit., pp. 224 ss.

<sup>91</sup> POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 108.

<sup>92</sup> CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, cit., p. 39.

sia in forza della circostanza per cui qui non è in questione un giudizio individuale, bensì una valutazione comparativa delle varie situazioni di merito e reddito.

Se, dunque, il concorso nasce dall'esigenza di assicurare l'uguaglianza, esso non è incompatibile con l'esistenza del diritto. Anzi, il concorso è il modo «per rendere effettivo il diritto in condizioni di uguaglianza»<sup>93</sup>. L'essere privo di mezzi, in sostanza, è soltanto un presupposto per ottenere i benefici previsti dalla norma, e non può essere anche un criterio di valutazione comparativa nel concorso.

Altro problema è se tutto ciò abbia o possa avere implicazioni sull'ordinamento didattico e scolastico. La questione si pone soprattutto con riguardo agli studi universitari e all'eventuale limitazione di accessi prevista negli ordinamenti didattici stessi.

Per quanto riguarda la scuola inferiore e superiore, infatti, una eventuale limitazione di accessi può essere giustificata in rapporto alle capacità recettive della singola scuola o del singolo istituto. In tal caso non potrebbe certamente parlarsi di una lesione del diritto all'istruzione da parte del gestore della scuola stessa, ma di una violazione dell'obbligo di garantire «scuole statali per tutti gli ordini e gradi» che il comma 2 dell'art. 33 pone in capo alla Repubblica.

Il discorso è più delicato con riguardo all'istruzione universitaria, e cioè a quel settore di studi che certamente sfugge dalla zona dell'obbligo scolastico.

Sul punto le posizioni espresse in dottrina prima dell'adozione della riforma degli ordinamenti didattici universitari (legge n. 341/1990) che all'art. 9, comma 4, prevede la possibilità di limitazione degli accessi per tutti i corsi di laurea universitaria, sono state sostanzialmente divergenti.

La questione si era, infatti, già posta in precedenza anche se con riferimento alla limitazione degli accessi prevista per singole facoltà universitarie, rispetto alla quale alcuni avevano giustificato la legittimità del limite (numero chiuso) in funzione delle prospettive occupazionali; mentre per altri il

<sup>93</sup> POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 109.

limite sarebbe sempre e comunque incostituzionale, poiché la politica dell'occupazione non potrebbe limitare un diritto che è quello di raggiungere i più alti gradi degli studi, senza alcun riferimento ai successivi sbocchi professionali<sup>94</sup>.

In giurisprudenza era prevalsa la prima tesi, con la precisazione che l'eventuale limitazione avrebbe dovuto essere prevista con legge, al fine di garantire la massima ponderazione della decisione stessa<sup>95</sup>.

La condizione della riserva di legge è ora confermata dalla Corte costituzionale, che con la sentenza n. 383/1998 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, legge n. 341/1990 (che facoltizzava direttamente l'allora Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica a determinare la limitazione degli accessi), precisando che «il potere che la legge riconosce al Ministro può essere esercitato solo e nei limiti in cui da altre disposizioni legislative risultino predeterminati criteri per l'individuazione in concreto delle scuole e dei corsi universitari rispetto ai quali valgono esigenze particolari del sovraffollamento, e si giustificano quindi la previsione della limitazione delle iscrizioni».

#### 8. *La rivoluzione «promessa» dell'art. 34 e gli ostacoli alla sua realizzazione. Rinvio.*

A conclusione delle analisi condotte in questo capitolo si può non irragionevolmente affermare che il periodo suc-

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>95</sup> In questo senso TAR Sicilia Catania, sez. I, 12.5.1990, n. 392, in *Rivista giuridica della scuola*, 1991, 844 (secondo cui il diritto riconosciuto dall'art. 34 ai capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi non assicura ad ogni cittadino l'accesso alle singole branche dell'istruzione superiore, bensì la possibilità di accedervi in condizioni di parità con altri aspiranti e pertanto non è illegittimo l'art. 6 DPR n. 95/1986, che introduce il principio della predeterminazione del numero delle iscrizioni alla Facoltà di Medicina). Sulla necessità della previsione legislativa v. TAR Toscana, sez. I, 24.4.1997, n. 78, in *T.A.R.*, 1997, n. 1, p. 2552; TAR Lazio, sez. III, 10.11.1997, n. 2655, in *T.A.R.*, 1997, n. 1, p. 2951; TAR Calabria, 29.4.1999, n. 583, in *T.A.R.*, 1999, n. 1, p. 2941.

cessivo all'entrata in vigore della Costituzione fu animato da una tensione innovatrice<sup>96</sup>.

Al di là delle pur pesanti ed invasive polemiche ideologiche sulla scuola privata confessionale, e anche al di là della comprensibile opposizione ai governi dell'epoca da parte dei partiti politici della sinistra, è indubbio che sia sul terreno culturale, sia sul piano delle politiche pubbliche, i temi scuola-istruzione-formazione al lavoro fossero al centro dell'attenzione degli studiosi e delle forze politiche.

L'inchiesta nazionale sulla scuola e, soprattutto, il Piano decennale testimoniano di tali volontà. Non vi è stata, del resto, nessun'altra stagione della storia repubblicana che abbia prodotto un Piano di simile natura rispetto alla scuola.

Anche le alterne vicende interpretative dei principi contenuti nell'art. 34 dimostrano un travaglio interno alla dottrina e alla giurisprudenza verso la costruzione di una nuova teoria del diritto del singolo ad essere istruito, resa complicata dalla persistenza di un'impronta fortemente Stato-centrica delle funzioni pubbliche.

<sup>96</sup> Per i contributi di questo periodo v. F. DE GIORGI, *La Repubblica grigia: cattolici, cittadinanza, educazione alla democrazia*, Editrice La Scuola, Brescia, 2016, che analizza le iniziative adottate (di educazione popolare, di educazione dei tecnici, di educazione sociale, di educazione dei poveri) principalmente dal mondo cattolico (da Gonella a Colonnetti, da Moro a Nosengo, da La Pira e Lazzari a don Milani). Il volume esplora un passaggio storico cruciale per la storia d'Italia: dalla Resistenza agli anni Cinquanta, la *charitas* cristiana si misurò, per la prima volta (almeno su scala di massa), con la scelta per la democrazia, innervando percorsi educativi e formativi differenti, ma tutti rivolti agli uomini ed alle donne di ogni classe sociale.

L'ISTRUZIONE ALL'INTERNO  
DELLE POLITICHE PUBBLICHE  
TRA AFFERMAZIONE DELLO STATO SOCIALE  
E AVVIO DELL'ESPERIENZA REGIONALISTA

1. *Introduzione*

Tra i molti fattori che hanno determinato gli sviluppi successivi due, in particolare, si sono rivelati determinanti e cioè:

a) l'affermarsi di strumenti dello Stato sociale in funzione prevalente di «protezione» dal bisogno, con la sottovalutazione della «promozione» sociale;

b) l'avvio dell'esperienza regionalistica, con il contestuale trasferimento alle Regioni e al sistema degli enti locali di una serie di significative funzioni in materia di istruzione.

Entrambi hanno avuto un'importanza cruciale, poiché hanno fortemente contribuito a determinare il contenuto concreto del diritto all'istruzione e il «ruolo» dello Stato nell'attuazione delle politiche di settore.

Il primo fattore, di carattere più generale, ha infatti contribuito a spostare l'asse delle politiche pubbliche sociali sull'assistenza, in funzione di esclusiva protezione dal bisogno, emarginando la componente promozionale e propulsiva dello Stato sociale.

Il secondo ha, invece (ovviamente al netto degli aspetti certamente positivi del decentramento come fattore di sviluppo democratico dell'ordinamento nel suo complesso), contribuito a far sbiadire il ruolo statale di indirizzo politico e di sviluppo della scuola e dell'istruzione, con la conseguenza, tra le più rilevanti, di sovrapporre il *diritto allo studio* al *diritto all'istruzione*, secondo peraltro una concezione che ancora oggi trova ampio spazio nella letteratura specialistica<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Su cui P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giapichelli, Torino, 2011, pp. 535-536, secondo il quale «l'espressione diritto all'istruzione o diritto allo studio indica un diritto sociale nell'ambito

Inoltre, nello stesso periodo, altri fattori, comunque connessi a tale passaggio, hanno condizionato gli sviluppi successivi, quali – tra tutti – la mancata definizione di assetti precisi di competenze e responsabilità nella materia dell’edilizia scolastica e della formazione professionale. In altri termini, con l’avvio dell’esperienza regionalistica, non si sono costruiti i *relais* istituzionali su cui avrebbero dovuto viaggiare e incontrarsi i livelli di definizione delle politiche nazionali e delle politiche locali in tema di istruzione.

## 2. *L’affermazione dello Stato sociale come diritto «politico»*

Le affermazioni contenute nel paragrafo precedente relative alla parabola dello Stato sociale richiedono di essere meglio precisate, sia dal punto di vista generale, sia con riguardo alle ricadute nel settore delle politiche sull’istruzione.

Dal punto di vista generale vale la pena rammentare come la circostanza per cui i diritti sociali siano storicamente più risalenti di quanto comunemente si è portati a pensare (aspetto su cui abbiamo già avuto modo di fermarci in altra sede)<sup>2</sup> non esclude tuttavia che fu solo tra la fine dell’Ottocento e

del quale sono individuabili diverse situazioni soggettive di vantaggio: in particolare, un diritto di istruzione, tutelato dall’art. 33 Cost. e un diritto ad essere istruito tutelato dall’art. 34 Cost. A sua volta, il primo si distingue nella libertà di insegnamento e nella libertà di istituire scuole e istituti di istruzione; il secondo nella libertà di scelta della scuola e nel diritto a ricevere un insegnamento»; F. POLITI, *Diritti sociali*, in *Diritti sociali (dir. cost)*, in *Enciclopedia Treccani. Diritto on line*, 2017, per cui «in merito all’istruzione, gli artt. 33 e 34 pongono, oltre alla libertà di insegnamento e di scelta della scuola, il diritto all’istruzione obbligatoria e, per i meritevoli, il diritto all’istruzione superiore. Quanto allo studio costituisce un diritto a fruire effettivamente dell’istruzione necessaria»; H. CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 147, per cui «la gratuità dell’insegnamento e delle strutture, almeno per la scuola dell’obbligo, è già garantita dalla previsione costituzionale del diritto all’istruzione (art. 34, secondo comma)».

<sup>2</sup> Sia consentito rinviare ad A. POGGI, *I diritti delle persone: lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori Università, Milano, 2014.

l'inizio del secolo scorso che le organizzazioni costituzionali li assumessero come valori fondanti la convivenza.

Più controversa è la questione se la loro definitiva affermazione sia stata dovuta ad un ben definito movimento ideologico sfociato nel socialismo rivoluzionario, ovvero a processi diversi e non sempre coincidenti<sup>3</sup>.

Da un punto di vista descrittivo e ricostruttivo sembrerebbe doversi propendere per questa seconda alternativa, come dimostrano alcune significative vicende che hanno segnato la storia dei diritti sociali: in Germania fu il conservatore Bismarck ad introdurre il sistema delle assicurazioni obbligatorie; in Italia fu un altro conservatore, Crispi, ad introdurre i primi diritti sociali, per non parlare del sistema di protezione sociale sviluppato dal regime fascista. Per converso in Inghilterra e in Francia tali conquiste furono opera dei governi socialisti.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, il termine Stato sociale venne utilizzato sia dai partiti di ideologia fascista, per difendersi dall'accusa, proveniente dai partiti della sinistra, di essere completamente asserviti al capitale; sia, a maggior ragione, dai partiti della sinistra che, attraverso la sua rivendicazione, si riallacciavano all'eredità degli originari partiti socialisti.

Per cui la nozione di Stato sociale, prima ancora di entrare nella Costituzione italiana, entrò nel dibattito politico, a connotare l'aspirazione dei partiti di dar vita ad un tipo di Stato diverso dallo Stato liberale, almeno sotto il profilo delle promesse elettorali finalizzate all'assunzione del potere.

Si tratta di un passaggio che va evidenziato e di un profilo che occorre sempre aver presente nello studio dei diritti sociali: essi sono il frutto sia di teorie sociali, filosofiche e costituzionali, sia di «promesse» che i nascenti partiti politici effettuarono per intercettare il gradimento e il voto dell'elettorato.

Ciò peraltro trova più di una conferma. Da un punto di vista politico, infatti, non vi è dubbio che i governi

<sup>3</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XII, pp. 2 ss.

conservatori introdussero i diritti sociali per evitare la propria distruzione o, comunque, quale contropartita per il mantenimento del sistema di produzione capitalistico. I regimi liberali, del resto, si fondano sull'assunto che il mantenimento dello Stato sociale è conseguente ad un buono stato della produzione senza l'intervento politico dello Stato, mentre «lo Stato sociale e i suoi assiomi, cioè i diritti sociali, sono contrassegni costituzionali dotati di una grande (e forse ben maggiore) stabilità nei moderni ordinamenti democratici»<sup>4</sup>.

Come è stato ben evidenziato, gli anni Venti e Trenta del secolo scorso segnarono un importante passo verso la costituzione dello Stato sociale<sup>5</sup>: con le due guerre mondiali si sperimentò un massiccio intervento statale nella distribuzione di generi alimentari e sanitari; la depressione del 1929 comportò un deciso aumento di spesa pubblica a sostegno dell'occupazione e delle condizioni di vita dei lavoratori. Ma va precisato che «le condizioni istituzionali in cui si attuano queste politiche sono radicalmente diverse: mentre negli Stati nazifascisti la protezione del lavoro viene esercitata da un regime totalitario, con strutture di tipo corporativo, negli Stati Uniti del New Deal la realizzazione delle politiche assistenziali avviene all'interno delle istituzioni politiche liberal-democratiche»<sup>6</sup>.

Nell'Inghilterra degli anni Quaranta si assisteva ad un processo ancora diverso, e cioè il Welfare State indipendente dal reddito ed assicurato in forme diverse a tutti i cittadini: «Lo slogan dei laburisti inglesi nel 1945 "Parti giuste per tutti" riassume con efficacia il concetto di universalismo delle prestazioni che sta alla base del Welfare State»<sup>7</sup>. Il piano Beveridge, come noto, era concepito come uno strumento attraverso cui promuovere i primi interventi di una più generale politica di progresso sociale, facendo

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>5</sup> G. REGONINI, *Stato del benessere*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1983, pp. 1137 ss.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 1137.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 1138.

perno su tre diversi istituti: sulle assicurazioni sociali per i bisogni primordiali; sull'assistenza nazionale per situazioni particolari; sull'assicurazione volontaria per accrescere le provvidenze di base.

L'assicurazione sociale era la principale forma di protezione e consisteva nel garantire benefici di sussistenza in cambio di contributi obbligatori: tutto il contrario dell'idea di assistenza di Stato. Ed anzi il fondamento era davvero tutt'altro: la contribuzione restituiva l'idea di una «finitzza» delle risorse disponibili, incrementabili solamente attraverso la volontà dei consociati di aderirvi, sia per convenienza personale, sia per motivazioni ideali.

In tale contesto si collocavano i benefici che lo Stato, indipendentemente dalla logica contributiva, si obbligava a garantire ai bisognosi: l'assistenza di Stato, così, diveniva complementare al sistema assicurativo e non viceversa.

Fu però solo con la Costituzione di Weimar che si giunse ad una prima definizione propriamente giuridica dei diritti sociali la quale, tuttavia, come è stato efficacemente dimostrato<sup>8</sup>, non riuscì ad imporre il principio democratico a fondamento dei diritti sociali, come dimostrava, peraltro, la maggior parte delle teorizzazioni dell'epoca che distinguevano diritti di libertà e diritti sociali, sul presupposto di una precettività dei primi e di una programmaticità dei secondi<sup>9</sup>.

Lo Stato costituzionale, in sostanza, assumeva le vesti di uno Stato di diritto cui aggiungere qualcosa, appunto i diritti sociali.<sup>10</sup> Nel senso, cioè, che allo Stato «spetta l'onere di governare la povertà mitigandone gli effetti più drammatici, sorreggendo i soggetti nella soddisfazione dei loro bisogni

<sup>8</sup> BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., pp. 4-5.

<sup>9</sup> È indubbio che è con la Costituzione di Weimar che per la prima volta, in una Carta costituzionale, si tenta di coniugare Stato di diritto e Stato sociale: così J. DETLEV, K. PEUKERT, *La Repubblica di Weimar*, trad. it. Bollati Boringhieri, Torino, 1996, pp. 145 ss.

<sup>10</sup> Così esemplarmente G. CICALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 1965, p. 51: «Lo Stato di diritto si completa, diventa cioè realtà storica con lo Stato sociale».

e al contempo disinnescando il rischio di comportamenti eversivi»<sup>11</sup>.

I diritti sociali in questa prospettiva (e lo stesso Stato sociale) garantivano la pace «pubblica» (in funzione anti-eversiva) e la pace «sociale» (la giustizia distributiva e redistributiva).

Non serve richiamare altro, in questa sede, per confermare come punto di partenza l'assunto cui autorevole dottrina già da tempo è giunta, e cioè che l'evoluzione verso forme di organizzazione istituzionale e costituzionale in cui i diritti sociali acquisiscono un ruolo fondante «è stata più il frutto di un complesso di processi pratici che di precise prefigurazioni teoriche»<sup>12</sup>.

Il che rende «vero» il severo giudizio di Berlin, e cioè che senza un preciso legame tra libertà/diritti sociali e valore della persona, cioè in presenza della sola ideologia della libertà naturale o negativa o della sola necessità di ampliare il catalogo dei diritti per motivazioni «estrinseche» ai valori fondanti un ordinamento, gli stessi diritti sociali

<sup>11</sup> P. COSTA, *I diritti di tutti e i diritti di alcuni*, Mucchi, Modena, 2018, p. 40.

<sup>12</sup> BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 2. Pertanto prosegue l'A.: «Senza nulla togliere a luminose anticipazioni ideali, come quelle dei giacobini durante la Rivoluzione francese (Costituzione del 1793), o di taluni partecipanti ai moti liberali del 1848 (come Stephan Norns durante la convenzione francofortese della Paulskirche), o di pensatori come Thomas Paine, James Stuart Mill o Johann G. Fichte o, più ancora, di teorici del socialismo – come Victor Considérant, Charles Fourier, Louis Blanc, J.P. Proudhon, G.D. Cole o Harold Laski – ovvero di teorici del liberalismo come John Stuart Mill, o del pluralismo sociale, come Georges Gurvitch o, infine, di varie correnti cristiano-sociali, come quella del secolo scorso facente capo al vescovo von Ketteler, ciò che si vuol dire è che il riconoscimento dei “diritti sociali” e l’istituzione di un’organizzazione costituzionale che li assumesse come valori fondamentali (Stato sociale) sono stati più il risultato di molteplici spinte, spesso intenzionalmente contrastanti, che la conseguenza dell’azione di uno specifico e univoco movimento politico e sociale». Il che non equivale a negare il «fondamento» filosofico, morale o religioso della loro costruzione teorica, certamente più risalente nel tempo rispetto alla loro introduzione nelle Carte costituzionali.

sono compatibili anche con uno Stato totalitario<sup>13</sup>. Non vi è bisogno di insistere oltremodo su tale passaggio, visto il modo in cui i singoli diritti sociali, nonché i diversi sistemi di diritti sociali, si sono affermati ben prima dell'avvento delle Costituzioni del Secondo dopoguerra. Ma, appunto, «singoli» diritti sociali, mentre la vera scommessa di ieri e di oggi è incastonare i diritti sociali nel cuore dell'ordinamento, rendendoli fondamento e condizione imprescindibile dello sviluppo delle persone e della democrazia pluralista.

### 3. *Lo Stato sociale in Italia: le interpretazioni e le politiche*

La produzione normativa del Novecento, pertanto, in quanto principalmente finalizzata all'attuazione delle Costituzioni del Secondo dopoguerra e, dunque, in quanto funzionalizzata principalmente all'attuazione di diritti prima negati (in primo luogo i nascenti ma assai famelici diritti sociali), assumeva caratteristiche profondamente diverse da quella tradizionale. Essa diveniva sostanzialmente una legislazione di principi o di finalità, la cui specificazione veniva lasciata a normative ulteriori, a decisioni governative, di autorità regionali o locali, di comitati o autorità tecniche.

Le caratteristiche peculiari di tale forma legislativa furono assai evidenti nel campo degli interventi sociali, la cui esplosione fu a dir poco dirompente:

È un dato di fatto che la legislazione sociale o di welfare porta inevitabilmente lo Stato a scavalcare i confini delle tradizionali funzioni di protezione e di repressione. Il ruolo del governo non può più limitarsi ad essere quello di un gendarme o *night watchman*; al contrario lo Stato sociale – *l'Etat providence* – come lo chiamano espressivamente i francesi deve far propria la tecnica di controllo sociale che i politologi spesso chiamano promozionale<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> I. BERLIN, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, London-Oxford-New York, 1969, pp. 129 ss.

<sup>14</sup> M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 29.

Tutti i diritti, ma quelli sociali particolarmente, richiedono un'attuazione permanente perché non possono essere semplicemente attribuiti ma, invece, pretendono una permanente azione statale (sussidi, prestazioni...).

Lo spazio dell'amministrazione e del giudiziario si amplia perciò a dismisura: di fronte ad una legislazione sociale che pone principalmente finalità i giudici difficilmente possono esimersi dal compito di dare essi stessi un contributo alla realizzazione di quei programmi, soprattutto quando la legislazione di per sé non si presenta immediatamente pre-cettiva, e la mancanza di atti successivi può concretamente pregiudicare il godimento dei diritti stessi.

La spinta a concettualizzare i diritti sociali prevalentemente come «prestazioni» si è tradotta nel nostro ordinamento in interpretazioni che:

– hanno sottovalutato il compito di promozione della persona a favore di istanze egualitarie o solamente redistributive<sup>15</sup>;

<sup>15</sup> In questo senso B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, p. 67: «Compito della Repubblica non è, dunque, garantire il pieno sviluppo della persona umana o l'effettiva partecipazione; bensì quello di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno godimento di libertà o dell'eguaglianza»; G. CORSO, *Lo Stato come dispensatore di beni. Criteri di distribuzione, tecniche giuridiche, effetti*, in *Sociologia del diritto*, 1990, pp. 109 ss., secondo cui la funzione distributiva dello Stato prende il posto del mercato; G. ROSSI, *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza*, in *Diritto pubblico*, 1997, pp. 289 ss.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 130, secondo cui «dalla lettura del combinato disposto degli artt. 3, 2 c. e 2 Cost. (formazioni sociali ove si svolge la personalità) è possibile ricavare un dato: se è vero che il Costituente ha fatto carico alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli frapposti allo sviluppo della persona, è anche vero che non esistono precisi vincoli di contenuto secondo cui il Costituente ha voluto articolare il percorso formativo della persona»; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg., Utet, Torino, 2012, p. 220, che enfatizza la qualità di diritti di prestazione in funzione redistributiva; CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, cit., p. 25, secondo cui «una volta riconosciute le distinzioni sociali come distinzioni giuridiche, lo Stato, per correggere le ineguaglianze avvertite nella dimensione sociale dell'esistenza, inizia esso stesso a produrre normativamente differenziazioni giuridiche dei cittadini».

– hanno accolto una versione assistenzialistica dello Stato sociale, nel senso di escludere una lettura forte della giustizia distributiva per una politica di singoli interventi correttivi di disuguaglianza di fatto a favore di categorie e soggetti deboli<sup>16</sup>;

– hanno trasformato l'art. 3 della Costituzione in una miniera inesauribile di lotta alle discriminazioni identificando così «il principio di uguaglianza con il criterio di valutazione di eventuali discriminazioni»<sup>17</sup>;

– non hanno messo al centro dell'attenzione la protezione del lavoro, bensì istituti di sicurezza sociale<sup>18</sup>;

– non hanno sufficientemente valorizzato il welfare familiare, sia come sostegno alla donna, sia come politiche «intergenerazionali»<sup>19</sup>.

Le politiche che si sono susseguite nel tempo, dunque, non sono state il frutto di prospettive di lungo periodo fondate sulla necessità di inverare i principi costituzionali plasmandoli sulle concrete necessità dei momenti storici che attraversava il Paese. Al contrario, esse si sono basate sulle «domande» che le diverse categorie ponevano non tanto alla politica, quanto ai governi che si succedevano, secondo una prospettiva miope e di cortissimo respiro, volta sostanzialmente ad intercettare consensi elettorali. Il che, di per sé, non sarebbe necessariamente un male poiché, in fondo, gli interventi perequativi in quanto tali sono sempre sorretti da una logica di fondo che risponde, in parte, agli obiettivi di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione. Il problema è che tali interventi si sono succeduti in maniera incrementale e

<sup>16</sup> Critica formulata, tra gli altri, da A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di uguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 277.

<sup>17</sup> Aspetto evidenziato da A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999, pp. 5 ss.; ma in senso decisamente critico BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit., p. 136.

<sup>18</sup> Così, tra gli altri, V.M. CAFERRA, *Diritti della persona e Stato sociale: il diritto dei servizi socio-sanitari*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 5.

<sup>19</sup> Il rilievo è di M. NALDINI, *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettiva di analisi comparata*, in *Stato e mercato*, 2002, pp. 74 ss.

senza che ci si soffermasse a valutarne gli esiti e l'effettivo impatto sulla popolazione.

In assenza di obiettivi espliciti e condivisi la stratificazione e le logiche eterogenee entro cui si è costituito lo Stato sociale italiano hanno disegnato politiche fortemente riduttive degli ambiti di intervento, circoscritte a particolari categorie sociali.

Questo fenomeno si è accompagnato ad almeno altri tre: l'assenza di una politica per le famiglie che costituisse il punto di riferimento e di verifica degli «effetti familiari delle altre politiche»<sup>20</sup>; l'aver relegato ad una dimensione quasi meta-politica il presupposto della solidarietà familiare quale fondamento delle politiche stesse; infine non aver formulato, a fronte del decentramento operato già dal 1977, un quadro di riferimento unitario di principi, obiettivi e strumenti per l'attuazione di un sistema assistenziale connotato da caratteristiche comuni su tutto il territorio nazionale<sup>21</sup>.

I primi due fenomeni sono visibili nella settorializzazione delle politiche in materia, per cui anche all'interno dei trattamenti realizzati mediante trasferimenti finanziari vige una separazione per categorie (es. invalidi civili, ciechi, sordomuti). Anche negli anni Novanta, comunque caratterizzati da un indirizzo politico che pareva voler invertire gli indirizzi sino ad allora invalsi, è prevalsa una legislazione frammentata: basti rammentare leggi come la n. 284/1997 («Disposizioni per la prevenzione della cecità e per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale lavorativa dei ciechi pluriminorati»); la n. 285/1997 («Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza»), la n. 162/1998 («Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave»), la n. 45/1999 («Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la

<sup>20</sup> C. SARACENO, *Le politiche familiari in Italia*, in *L'assistenza sociale*, 1999, nn. 3/4, p. 16.

<sup>21</sup> Ancora di recente sottolineato da F. DALLA MURA, *La legge quadro 328/00 in attesa delle leggi regionali di recepimento*, in *Cittadini in crescita*, 2001, n. 2, p. 32.

lotta alla droga»), il DPR n. 286/1998 («Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero»).

Il terzo fenomeno ha poi prodotto squilibri territoriali, specie tra Nord e Sud, essendo stata lasciata all'autonoma determinazione degli enti locali la scelta in ordine agli indirizzi della spesa e alla relativa individuazione degli interventi assistenziali.

Una delle maggiori riserve su questo sistema di interventi espresse dalla dottrina ha riguardato, del resto, l'attuazione dei servizi sociali a livello territoriale, la cui inefficacia ed inefficienza per un verso ha pietrificato «sulla carta» il sistema di sicurezza sociale disegnato nella Costituzione<sup>22</sup> e, per altro verso, ha prodotto sensibili disequaglianze di posizioni giuridiche (per contenuto e tipo di tutela), da una zona all'altra del territorio nazionale, e tra categorie e categorie.

Si tratta di acquisizioni tanto note quanto condivise tra gli studiosi del settore, tanto da aver varato la dizione ormai nota di «welfare all'italiana»<sup>23</sup>, caratterizzato da una «doppia distorsione»<sup>24</sup>.

La prima è quella per cui, sebbene la spesa per la protezione sociale nel nostro Paese sia in linea con la media UE, gran parte di tale spesa è stata assorbita da vecchiaia e superstiti, ossia dal sistema pensionistico: «Le funzioni famiglia, disoccupazione e abitazioni ed esclusione sociale appaiono invece marcatamente sottodimensionate (...) nessun altro Paese (nemmeno gli altri Paesi mediterranei) registra una simile distorsione funzionale»<sup>25</sup>.

La seconda distorsione è di natura distributiva: all'interno della prima distorsione, infatti, il gruppo dei «garantiti» è essenzialmente composto dai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche e delle grandi imprese. I meno

<sup>22</sup> V.M. CAFERRA, *Famiglia e assistenza. Il diritto della famiglia nel sistema della sicurezza sociale*, Zanichelli, Bologna, 1996, p. 21.

<sup>23</sup> Ancora ultimamente utilizzata da M. Ferrera in uno studio commissionato dalla Banca d'Italia: M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana*, Marsilio, Venezia, 2012.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 8.

garantiti sono i lavoratori dell'economia sommersa e i giovani in cerca di prima occupazione<sup>26</sup>.

#### 4. *La crisi fiscale e le critiche allo Stato sociale come Stato assistenziale*

Negli anni Settanta la costruzione dello Stato sociale entra in crisi: invecchiamento della popolazione; costo crescente delle strutture di supporto, amministrative e di ricerca; diffondersi della cultura del diritto all'assistenza e sovraccarico di domanda.

Le riflessioni su tale crisi e sul modo di affrontarla si sono intensificate nei due decenni successivi, senza tuttavia giungere ad un qualche punto di approdo significativo, neppure in presenza di stagioni legislative di contenimento.

Il punto evidenziato non era tanto la crescita della spesa pubblica («la spesa pubblica nel nostro paese continua a crescere con un andamento di tipo esponenziale: agli inizi degli anni Cinquanta si aggirava intorno al 30% del reddito nazionale, oggi [1985, *ndA*] si avvicina al 60%») <sup>27</sup>, quanto la scarsa consapevolezza della sua «ricetta» complessiva fatta di «intensa frammentazione dei benefici e intensa dipendenza assistenziale dei beneficiari da un lato, e larga sommersione/diffusione dei costi unita a larga evasione, dall'altro lato» <sup>28</sup>.

Ricerca di consenso su base clientelare e modalità di crescita delle politiche sociali vengono denunciate trasversalmente da sociologi, economisti e giuristi.

Brosio e Marchese hanno ricordato come si tratti di un'equazione quasi scontata quella tra accesso al voto e crescente domanda di servizi e spesa pubblica, secondo una riflessione già presente in A. de Tocqueville<sup>29</sup>, e conforme-

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>27</sup> U. ASCOLI, B. DENTE, *Recenti tendenze del Welfare State in Italia*, in *Stato e mercato*, 1985, p. 283.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> G. BROSIO, C. MARCHESI, *Un uomo – un voto: effetti del suffragio universale sulla spesa pubblica*, in *Stato e mercato*, 1991, pp. 412 ss.

mente all'asimmetria tra mercato e sistema politico<sup>30</sup>, per cui solo all'interno di quest'ultimo i fruitori dei benefici sociali hanno un potere reale.

Maurizio Ferrera ha sottolineato come tale assunto avrebbe prodotto nel nostro Paese un modello di welfare tra i più consensuali, basato su una sorta di coalizione tra assistiti e contribuenti che negli anni Settanta avrebbe impedito qualunque significativa riforma fiscale<sup>31</sup>.

Maestri<sup>32</sup> ha verificato tale ipotesi in relazione al sistema pensionistico in un lungo periodo storico (1948-1983), giungendo alla conclusione che esso è caratterizzato da un «particolaristico-clientelare» che non è attribuibile all'apparato amministrativo ma che si fonda sulla frammentazione partitica italiana, «e più in particolare sulle ambiguità irrisolte (ed irrisolvibili) insite nell'interclassismo del principale partito politico italiano»<sup>33</sup>. Dunque, che l'espansione delle attività statali in campo sociale abbia costituito un ottimo terreno di «pay-off elettorale»<sup>34</sup> è sin troppo noto e concludato per essere sottoposto a serie analisi critiche<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Più diffusamente v. degli stessi autori: G. BROSIO, C. MARCHESE, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1986, e, nella letteratura statunitense, A.H. MELTZER, S.F. RICHARD, *A Rational Theory of the Size of Government*, in *Journal of Political Economy*, 89, 1981, pp. 914 ss.

<sup>31</sup> M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985, e, nello stesso senso, U. ASCOLI (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Bari, 1984.

<sup>32</sup> E. MAESTRI, *La regolazione dei conflitti redistributivi in Italia. Il caso della politica pensionistica (1948-1983)*, in *Stato e mercato*, 1987, pp. 249 ss.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 277. L'A. si riferisce alla Democrazia cristiana, che nel periodo considerato fu sicuramente la forza politica prima egemone e successivamente comunque centrale nel sistema politico italiano.

<sup>34</sup> M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 34. Sul punto, diffusamente, V. CESAREO, *Consenso e legittimazione nello Stato assistenziale*, in *Studi di sociologia*, 3, 1979, pp. 249 ss. ed ivi ampia ed autorevole letteratura.

<sup>35</sup> Assai nette le osservazioni di ASCOLI, DENTE, *Recenti tendenze del Welfare State in Italia*, cit., p. 285: «Si concludono accordi o patti, si varano provvedimenti legislativi che prevedibilmente produrranno effetti perversi nel medio-lungo periodo, ma la *ratio* di tali atti va sovente rintracciata esclusivamente nella sanzione di determinati rapporti di

In tale contesto si è anche evidenziato come l'«italian style»<sup>36</sup> sia stato caratterizzato da un'abbondanza di legislazione senza «programmazione»<sup>37</sup>, che in termini di costituzione materiale ha coinciso con «la centralità delle assemblee legislative che sembra celebrare i suoi fasti proprio nella moltiplicazione della legislazione previdenziale e fiscale»<sup>38</sup>.

Se poi si unisce legislazione nazionale-legislazione regionale (nonché i caratteri delle stesse, contrassegnate da un andamento casistico e personalistico, per categorie e quasi mai per regole generali) e mancanza di programmazione nazionale e regionale, si può intuire facilmente la proporzione del fenomeno ed i suoi effetti sul sistema.

E qui si tocca un altro snodo fondamentale: il decentramento territoriale o è funzionale all'affermazione dei diritti dei cittadini oppure si tramuta in una perversione dell'autonomia. Le Regioni, diventando simili allo Stato, non fanno che riprodurre in sede locale le disfunzioni del sistema centrale.

Tra le critiche «culturali», non meramente fondate su elementi di tipo economico o efficientistico, va perlomeno rammentata quella di Berti, secondo cui la degenerazione dello Stato sociale in mero Stato assistenziale non costituisce un innalzamento della società nel suo complesso: «Lo Stato assistenziale ha segnato non l'accrescimento della forza

forza prevalenti in un dato momento». Nello stesso senso G. REGONINI, *Public Choice: una teoria per l'analisi delle politiche pubbliche*, in *Stato e mercato*, 1984, pp. 299 ss.

<sup>36</sup> FERRERA, FARGION, JESSOLA, *Alle radici del welfare all'italiana*, cit., p. 286.

<sup>37</sup> La mancanza di programmazione produce andamenti ondulatori pericolosi per M. PACI, *Il welfare state come problema di egemoni*, in *Stato e mercato*, 1988, pp. 29 s., secondo cui «non si può spingere ad oltranza l'intervento in direzione di una politica universalistica a favore di una minore differenziazione sociale e culturale se si vuole nel contempo un effetto redistributivo di qualche portata o se si vogliono evitare crisi di consenso connesse con gli alti costi e la bassa qualità delle prestazioni offerte». Le cose, tuttavia, non vanno meglio se si decide secondo spinte meritocratiche: l'aspetto particolaristico, infatti, rischia di innescare una rincorsa senza fine delle richieste di prestazioni.

<sup>38</sup> ASCOLI, DENTE, *Recenti tendenze del Welfare State in Italia*, cit., p. 287.

della società, ma la progressiva caduta di essa in una nuova condizione di subordinazione, procurata non dal comando, ma attraverso la blandizie del favoritismo assistenziale»<sup>39</sup>. Ed ancora: «Lo Stato sociale ha reincarnato il vecchio Stato liberale, adottandone stili e mezzi per sovrapporre alla società reale ed ai suoi bisogni una ricostruzione artificiosa dell'ipotesi del benessere e del miglioramento sociale: un'operazione del tutto politica, condotta al di fuori di ogni serio confronto con la società e le persone»<sup>40</sup>.

Altra dottrina ha sottolineato la continuità nello sviluppo dello Stato sociale nel nostro Paese quale prosecutore della logica liberale, assolutistica: «L'equivoco storico dell'appiattimento dello Stato sociale sullo Stato di prestazione o di benessere è tutto qui: esso ha sostituito l'amministrazione ai cittadini, rendendo questi passivi e l'amministrazione autoritaria e paternalistica»<sup>41</sup>.

Ed ancora altri hanno evidenziato come la deriva dello Stato sociale in Stato paternalista riduce notevolmente la portata costituzionale, poiché «se le prestazioni (sanitarie, scolastiche, assistenziali ecc.) fossero gratuite solo per i poveri, questi beneficerebbero di una redistribuzione a loro favore della ricchezza nazionale, ma si sentirebbero ulteriormente discriminati da uno stigma che ribadisce e convalida la condizione di minorità»<sup>42</sup>.

La piega meramente prestazionale, dunque, conduce inevitabilmente a sovraesporre la dimensione redistributiva a scapito di quella promozionale, rendendo esile il profilo della promozione. Mentre i due profili (liberazione dal bi-

<sup>39</sup> G. BERTI, *Il modello di Stato nella Costituzione repubblicana italiana, in Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Atti del 51° Corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica, Vita e Pensiero, Milano, 1981, p. 91.

<sup>40</sup> G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Cedam, Padova, 1994, pp. 118 s.

<sup>41</sup> U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, p. 16.

<sup>42</sup> G. CORSO, *Servizi pubblici e Costituzione*, in G. MARONGIU, G. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 226.

sogno e promozione delle possibilità) dovrebbero marciare di pari passo: «L'intervento dell'autorità pubblica è volto alla modificazione della società non solo attraverso la redistribuzione di redditi e ricchezza, ma anche per favorire il libero sviluppo della personalità e per la compartecipazione dei cittadini al potere sociale»<sup>43</sup>.

5. *Lo stato di «salute» del welfare italiano: l'analisi spietata della Commissione Onofri (1997)*<sup>44</sup>

In tale seppur sommaria analisi dei percorsi dello Stato sociale nel nostro Paese non si può dimenticare di rammentare la breve stagione di riflessioni che si sviluppò intorno ai lavori della Commissione Onofri<sup>45</sup>.

Lo stato di «salute» del welfare italiano iniziò a divenire motivo di seria preoccupazione e di particolare attenzione per i governi italiani a partire dall'inizio degli anni Ottanta. Come in tutti gli altri Paesi, infatti, la crisi petrolifera del 1973 iniziava a far sentire i suoi effetti e consigliava un ridimensionamento della spesa sociale a fronte di una prospettiva di crescita più contenuta delle risorse.

Inoltre, sempre in parallelo con quanto avveniva altrove, si evidenziava la necessità di un cambiamento di passo correlato al mutamento della stessa struttura della popolazione: l'avvio dello Stato sociale aveva coinciso con gli anni dello sviluppo industriale e con un'età della popolazione assai giovane che aveva prodotto una crescita notevole del sistema economico a fronte di una limitata spesa sociale.

<sup>43</sup> L. ELIA, G. BUSIA, *Stato democratico*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1999, vol. XV, p. 72.

<sup>44</sup> Questo paragrafo riproduce integralmente il primo paragrafo delle *Conclusioni* del mio *I diritti delle persone. La Repubblica dei diritti e dei doveri*, cit., pp. 94 ss.

<sup>45</sup> La Commissione Onofri fu un'iniziativa del governo Prodi I. A riguardo, v. <https://www.irsonline.it/materiali/lbversione1.pdf>. Oltre a Paolo Onofri, docente di Politica economica, la componevano docenti e studiosi di Scienza delle finanze (Paolo Bosi, Giovanni Geroldi), Scienza politica (Maurizio Ferrera), Sociologia (Chiara Saraceno, Franca Bimbi).

Il rallentamento dell'attività produttiva e l'invecchiamento complessivo della popolazione lavorativa iniziavano a mettere in affanno il sistema sociale, appesantito dal costo delle pensioni di anzianità.

È con la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (c.d. Commissione Onofri) che per la prima volta, nel 1997, venne denunciata apertamente, con tanto di conti, la situazione a dir poco preoccupante dello Stato sociale.

La Commissione, infatti, individuava con estrema chiarezza il problema:

Negli ultimi trentacinque anni il sistema della spesa sociale si è concentrato sui rischi economici della vecchiaia. Attraverso il sistema pensionistico ha sostenuto la ricchezza prospettica degli individui, garantendo un più elevato reddito disponibile, che i lavoratori dipendenti e, in misura più rilevante, quelli autonomi hanno potuto proiettare permanentemente anche oltre il ciclo lavorativo della propria vita (...). In termini comparati, dunque, la situazione della spesa sociale nel nostro paese appare sbilanciata a favore delle pensioni e, quindi, prospetticamente più fragile a causa della stretta dipendenza del sistema pensionistico dall'invecchiamento più rapido della popolazione<sup>46</sup>.

La conclusione cui giunse la Commissione era quella di restituire centralità alle politiche attive del lavoro, come una componente essenziale dello Stato sociale, permettendo, così, di caratterizzare meglio lo Stato sociale stesso in termini di passaggio da una «spesa sociale passiva» o puramente «risarcitoria» a una spesa sociale «più attiva»

<sup>46</sup> Gli effetti dello sbilanciamento della spesa sociale, osserva giustamente M. PACI, *Più equità e meno spesa: il governo di centro-sinistra alla prova del welfare*, in *Stato e mercato*, 1998, p. 128, «comporta poi una compressione di tutti gli altri settori di spesa, primo fra tutti quello dell'assistenza. In questa composizione settoriale squilibrata della spesa sociale molti vedono l'effetto delle radici industrialiste o "fordiste" dello Stato sociale, nel senso che esso ha avuto al suo centro, fino a oggi, la figura del lavoratore dipendente (in genere maschio e capofamiglia) e non quella del cittadino *tout court*, comprensivo dei disoccupati, dei giovani, delle donne, dei poveri, degli esclusi».

volta ad accrescere le opportunità e a promuovere il cambiamento.

Le azioni che vennero suggerite al governo si posizionavano su due piani diversi:

La neutralizzazione delle tendenze di medio periodo dell'aumento delle quote di spesa per la sanità e, soprattutto, per le pensioni; la riduzione del ritmo di crescita attuale della spesa sociale quale condizione per la ricostituzione, nei primi anni del prossimo secolo, dei livelli di protezione sociale e per la messa a regime dei nuovi istituti di assicurazione reddito/occupazione; quest'ultimo obiettivo richiederà una gradualità nella loro introduzione, necessaria per consentire una fase di sperimentazione, anche in aree limitate del Paese, al fine di mettere a punto le modalità pratiche di attuazione dei meccanismi di controllo e incentivo. Ciò che in passato è successo per le pensioni di invalidità è indubbiamente un monito.

Dal punto di vista organizzativo e strutturale le conclusioni della Commissione erano altrettanto nette:

Il primo passo che viene affrontato riguarda una maggiore efficienza nella pubblica amministrazione, in generale, e, in particolare, nella erogazione dei servizi sociali. Non si può trascurare il fatto che, in alcuni Paesi, questi *miglioramenti di efficienza sono stati ricercati attraverso il collocamento della produzione di alcuni di questi servizi sul mercato*, in particolare della sanità e della previdenza. Vale la pena di sottolineare che in questo modo l'onere complessivo per il sistema economico cambia solo nella misura in cui tali miglioramenti di efficienza (impiego di minori risorse per fornire lo stesso servizio) si realizzano. Diversamente, si tratta di scelte che afferiscono solamente alla redistribuzione di reddito e sottraggono all'intermediazione dello stato il finanziamento di tali spese. La difesa della offerta pubblica di sanità, previdenza e assistenza richiede, quindi, uno sforzo di efficienza interno alla amministrazione pubblica e non si può escludere che, data la scarsità delle risorse e la domanda crescente a ritmi crescenti, si renda necessaria la concentrazione degli sforzi della collettività su aree più delimitate di produzione pubblica, spostando nella sfera di produzione privata, a esempio, altri servizi, che in modo più agevole possono essere collocati sul mercato.

Quello che la Commissione denunciava, dunque, era un grande squilibrio, una sorta di *disuguaglianza interna alla spesa sociale*, tutta sbilanciata sulla protezione della vecchiaia e della malattia e poco proiettata alla crescita e al futuro: mancanza di formazione professionale attiva e durante tutto il corso della vita, assenza di un reddito minimo di cittadinanza come contrasto alla povertà assoluta e strumento di reinserimento sociale.

#### 6. *Le politiche scolastiche nel contesto delle politiche di Stato sociale*

Nel contesto che si è delineato nei paragrafi precedenti si sono inserite le politiche scolastiche, anch'esse troppo spesso caratterizzate dalla prevalenza di approcci di «assistenza», rispetto ad aspetti promozionali.

In sostanza il prevalere di un indirizzo prettamente assistenzialistico dello Stato sociale ha influenzato (negativamente) anche le politiche pubbliche scolastiche, poco inclini a proiettarsi coraggiosamente nel futuro e più propense, invece, al mantenimento di posizioni di rendita ovvero alla soluzione di problemi emergenziali.

Basti pensare al modo in cui è stato affrontato, o meglio non è stato affrontato, il tema del precariato, ingrossatosi progressivamente attraverso reclutamenti senza concorso<sup>47</sup> e, meno che mai, senza programmazione, che hanno fatto per molti anni del Ministero della Pubblica Istruzione un'amministrazione «monstre» per numero di addetti rispetto alle effettive esigenze.

La politica del personale è stata per lungo tempo l'obiettivo preponderante dei Ministri che si sono succeduti alla Pubblica Istruzione, come documenta una delle riviste per «addetti ai lavori» più nota negli anni Settanta, *Burocrazia*.

<sup>47</sup> Cui conseguiva una discutibile preparazione dei docenti stessi, evidenziata da A. VINCIGUERRA, *Perché non cambiate menù*, in *Tuttoscuola*, 1975, n. 1, pp. 37 ss., e ID., *Ci vuole un po' di flessibilità*, *ibidem*, n. 3.

Sin dal primo anno di istituzione (il 1978) la rivista, in un'apposita sezione informativa, documentò le contraddizioni di una politica che a fronte del calo delle nascite immetteva maestri elementari nel sistema, aumentando così il divario tra docenti e allievi<sup>48</sup>; docenti che, peraltro, venivano assunti senza le necessarie procedure concorsuali, vanificando così sia il dettato costituzionale che il requisito del merito, proprio dove esso avrebbe dovuto avere il suo posto d'onore.

Nel giro di pochi anni tali politiche spinsero Massimo Severo Giannini ad affermare che al Ministero della Pubblica Istruzione spettava la «palma dell'inefficienza dell'amministrazione statale»<sup>49</sup>. I decreti delegati (in particolare il n. 420), avendo rivisto lo stato giuridico del personale, avevano ulteriormente gonfiato la spesa pubblica dell'istruzione. Essi, secondo lo stesso Giannini, ebbero un effetto perverso anche sugli enti locali: «Gli ampliamenti degli organici statali ebbero ripercussioni notevoli e conflittuali nel settore degli Enti locali. È noto infatti che il decreto delegato non ha razionalizzato le incomprensibili incongruenti norme che pongono a carico degli Enti locali una parte del personale non insegnante adibito a servizi scolastici»<sup>50</sup>.

Sul finire degli anni Ottanta l'ingovernabilità del Ministero veniva unanimemente denunciata: metà dei tre milioni di dipendenti pubblici erano impiegati nella scuola, senza selezioni di merito<sup>51</sup> e senza riforme strutturali della scuola

<sup>48</sup> Nelle rubriche dell'annata 1979 si evidenzia come l'allora Ministro Spadolini accolse le proteste dei sindacati in materia di personale, sdoppiando le classi a 10-12 alunni; in quella del 1980 si pubblica un'indagine sulla disoccupazione intellettuale e si evidenzia nuovamente il fenomeno della decrescita della natalità e dell'aumento, per converso, delle maestre elementari (pp. 108, 148 e 190); in quella del 1981 si lamenta a più riprese il fenomeno delle assunzioni senza concorso (p. 24).

<sup>49</sup> In *Burocrazia*, 1982, p. 33.

<sup>50</sup> *Offresi posto non docente a tutti esclusi i giovani*, in *Tuttoscuola*, 1978, n. 51, p. 17.

<sup>51</sup> Emblematico l'articolo di F. ARCANGELI, *L'art. 18 sul parastato, La legge n. 312 e la n. 455 ovvero: «il titolo di studio è morto e noi l'abbiamo ucciso»*, in *Burocrazia*, 1988, pp. 248 ss., in cui commenta le due leggi in questione che equiparavano, nel pubblico impiego, il titolo di studio a un certo numero di anni di anzianità di servizio.

stessa. L'evidente contraltare di tale situazione era, già da allora, l'infimo trattamento stipendiale e il fenomeno del precariato<sup>52</sup>.

Altro terreno di torsione delle politiche pubbliche rispetto alle potenzialità che potevano trarsi dalle norme costituzionali<sup>53</sup>, fu quello della formazione tecnica e professionale che, se opportunamente sviluppata, poteva diventare motore di sviluppo di una forma di istruzione complessa, in cui intrecciare il «fare» con il «saper fare», per dar vita a forme di apprendimento diverse, caratterizzate al loro interno da una continua spinta al progresso e all'innovazione. L'assenza di un canale di alta formazione professionale caratterizza (in negativo) il sistema italiano e solo recentemente si è cercato di porre rimedio a tale grave assenza attraverso l'istituzione degli Istituti tecnici superiori (ITS), peraltro in numero insufficiente, le cui figure professionali sono fortemente appetite dal mondo del lavoro.

La svalutazione del «merito» e il labile (quando non inesistente) nesso tra politiche scolastiche e politiche del lavoro costituiscono altri due aspetti particolarmente esemplificativi dell'incapacità di costituire un fattore di «promozione».

Per quanto riguarda il merito, il periodo senz'altro più attenzionato dalla letteratura specialistica fu quello degli anni Settanta. Soprattutto la rivista *Tuttoscuola* vi dedicò più riflessioni, quando correlate alla (supposta) necessità di ricomporre lo iato tra preparazione effettiva e certificazione delle competenze<sup>54</sup>, quando connesse all'esigenza di attuare l'indicazione costituzionale con riguardo ai capaci e meritevoli in contrapposizione all'idea di una scuola meramente «formativa»<sup>55</sup>; quando per denunciare il lassismo

<sup>52</sup> Cfr. *Burocrazia*, 1987, p. 201.

<sup>53</sup> Su cui v. *supra* cap. 1, par. 7 ss.

<sup>54</sup> A. VINCIGUERRA, *Serietà degli studi*, Editoriale, in *Tuttoscuola*, 1976, n. 14, p. 7.

<sup>55</sup> Così G. GOZZER, *Chi ha paura della selezione*, in *Tuttoscuola*, 1976, nn. 17-18, p. 28, in polemica con F. Ferrarotti secondo cui la scuola doveva ispirarsi ad un modello democratico sperimentale non permissivo né repressivo, ma formativo. Secondo Gozzer tale ideale di scuola, se attuato sino in fondo, non avrebbe dovuto rilasciare diplomi.

degli esami di maturità ormai privati, secondo alcuni, di ogni seria forma di selezione<sup>56</sup>.

Quanto al nesso tra politiche scolastiche e politiche del lavoro (e cioè con riguardo ad uno degli aspetti cruciali e degli snodi fondamentali di quelle politiche «attive» che la Commissione Onofri riteneva assenti dal panorama dello Stato sociale italiano), il ritardo accumulato è davvero impressionante se solo si pensa che già nel 1976 E. Di Giulio scriveva su *Tuttoscuola*:

Quello della disoccupazione, comunque, è il primo e più grave problema che il futuro governo dovrà affrontare. Se si continua sul passo di oggi ci troveremo al 1980 con qualcosa come un milione e mezzo di giovani disoccupati. Sarebbe una situazione gravissima dalle conseguenze incalcolabili, sia sul piano sociale che politico. Occorre dunque fare qualcosa e farlo in fretta<sup>57</sup>.

#### 7. *L'avvio dell'esperienza regionalista*<sup>58</sup>

L'altro fattore fortemente determinante il contenuto del diritto di istruzione è probabilmente connesso, come ora si cercherà di dimostrare, all'avvio dell'esperienza regionalista degli anni Settanta.

In realtà di decentramento agli enti locali di talune attività in materia scolastica si discusse per la prima volta in seno alla Commissione per gli studi attinente alla

<sup>56</sup> D. PIERACCIONI, *Qui una maturità non si nega a nessuno*, in *Tuttoscuola*, 1977, n. 15, pp. 13 ss.; N. BRUNI, *Anche quest'anno 300.000 per una maturità screditata*, *ibidem*, 1978, nn. 58-59, pp. 10 ss.; S. DAMIANI, *E se scuola e università cominciassero a bocciare?*, *ibidem*, 1978, n. 54, pp. 10 ss.

<sup>57</sup> *Disoccupazione giovanile: ci vuole un «menù» diverso*, in *Tuttoscuola*, 1976, nn. 15-16, p. 23. Le annate 1975-1976 di *Tuttoscuola* si occupano quasi esclusivamente di tutte le questioni che girano intorno a tali temi: carenza di formazione professionale; disoccupazione intellettuale; mancanza di collegamenti tra scuola e mondo del lavoro.

<sup>58</sup> Questo paragrafo riproduce quasi integralmente il par. 7 del capitolo 4 del mio volume *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.

riorganizzazione dello Stato, istituita presso il Ministero per la Costituente. Le varie proposte di attribuzione alla competenza legislativa delle Regioni di importanti settori dell'istruzione che in quella sede erano emerse, caddero via via in Assemblea costituente, sormontate da preoccupazioni diverse quali, ad esempio, mantenere il carattere nazionale dell'istruzione, evitare sperequazioni nell'offerta di istruzione, offrire sufficienti garanzie di stato giuridico agli insegnanti<sup>59</sup>.

La scelta finale fu quella di affidare al sistema di governo locale le sole competenze amministrative in settori collaterali a quelli dell'istruzione, su cui già si sviluppava un'azione amministrativa sul territorio, con la conseguenza di non attribuire alle Regioni ordinarie competenze legislative in materia di istruzione scolastica. Ciò valeva sia per l'assistenza scolastica, concepita come attività esterna alla scuola e a contenuto prevalentemente economico; sia per l'istruzione artigiana e professionale, finalizzata prevalentemente all'addestramento al lavoro.

Fu solo con l'avvio delle Regioni, però, che si iniziò a sperimentare in concreto l'assetto costituzionale, e più precisamente con i primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, cioè con i decreti legislativi delegati del 1972, adottati sulla base della delega contenuta nella legge n. 281 del 1970.

<sup>59</sup> Nella Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Donati propose di attribuire l'istruzione primaria alla competenza legislativa delle istituende Regioni. In sede di Assemblea costituente, poi, lo schema di progetto sull'ordinamento regionale presentato dall'on. Ambrosini alla seconda Sottocommissione, prevedeva di affidare alle Regioni la potestà legislativa sulle antichità e belle arti e sulle scuole professionali, e la potestà di integrazione delle leggi statali per l'istruzione elementare. L'altro relatore sulle autonomie regionali, l'on. Lami Starnuti, propose che i Comuni provvedessero agli asili infantili e alla refezione scolastica, alle biblioteche e agli enti di cultura e alle scuole professionali. Alle Regioni, invece, propose di affidare il compito di provvedere all'istruzione universitaria, secondo l'ordinamento stabilito in leggi statali. Sul punto v. l'analisi di L. BENADUSI, *Il trasferimento delle funzioni nel campo della formazione e della cultura*, in *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Quaderni ISAP, 1971, n. 12.

Il DPR n. 3, in materia di assistenza scolastica, trasferì alle Regioni le funzioni di tipo economico-gestionale, con l'eccezione di tutto il settore universitario. Il DPR n. 10 intervenne, poi, in materia di istruzione artigiana e professionale escludendo, tuttavia, dai trasferimenti le competenze in materia di istituti professionali di Stato che avrebbero dovuto essere oggetto di riforma, insieme alla contestuale riforma della scuola media superiore.

Prendeva così forma un sistema assai poco razionale di divisione di compiti tra Stato e Regioni che sottraeva a queste ultime (e a tutto il sistema locale) ogni potere autenticamente programmatico in materia (basti pensare all'artificiosa distinzione tra formazione professionale e formazione professionale di Stato) e che, dunque, suscitava le critiche della dottrina autenticamente regionalista<sup>60</sup>.

Su tale incompiuto disegno di decentramento si innestò la legge di delega n. 477 del 1973 e sulla base di questa i decreti delegati del 1974, più noti come quelli che estesero la formula partecipativo-democratica nella scuola e che la configurano, tutt'oggi, come «una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica» (art. 1 DPR n. 416/1974)<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Sul punto v., tra gli altri, A. VIGLIONE, *Edilizia scolastica e Regioni*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1973, pp. 257 ss.; L. BALUCANI, *Le competenze delle Regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro amministrativo*, 1973, n. 2, pp. 394 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Le competenze regionali in materia di istruzione professionale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1973, pp. 401 ss.; V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 1974; S. MASTROPASQUA, *Assistenza scolastica, musei e biblioteche*, in L. GALATERIA (a cura di), *Stato e Regioni. Il trasferimento delle funzioni amministrative*, Utet, Torino, 1976, pp. 96 ss. L'indirizzo che attribuisce consistenti competenze agli enti locali in materia di istruzione inizia ad emergere negli anni Settanta insieme all'attuazione dell'istituto regionale. Sul punto v. G. CHIARANTE, *La democrazia nella scuola*, Editori Riuniti, Roma, 1974, e AA.VV., *Gestione democratica della scuola*, La Nuova Italia, Firenze, 1975; P. OREFICE, *Educazione e territorio*, La Nuova Italia, Firenze, 1978; F. DE BARTOLOMEIS, *Scuola e territorio. Verso un sistema formativo allargato*, La Nuova Italia, Firenze, 1983; AA.VV., *Scuolapiù. Enti locali, società, verso un sistema formativo integrato*, La Nuova Italia, Firenze, 1983.

<sup>61</sup> L'apertura partecipativa della scuola è introdotta dalla legge 30 luglio 1973, n. 477 e dai conseguenti DPR 31 maggio 1974, nn. 416,

L'obiettivo era chiaro e assai condivisibile: contestualizzare i trasferimenti di funzioni amministrative sulla scuola alle Regioni e agli enti locali con la realtà della scuola e, in primo luogo, con gli organi attraverso cui si esplicitava la partecipazione dal «basso» al governo della scuola. La partecipazione agli organi collegiali, pertanto, coinvolse anche gli enti territoriali allo scopo di incentivare forme di collaborazione tra il sistema scolastico e il governo locale<sup>62</sup>.

È però altrettanto indubbio che nelle pieghe dei decreti delegati si annidava una forma di reazione del mondo scolastico ai primi trasferimenti agli enti locali di funzioni amministrative nel settore dell'istruzione. Reazione dovuta in larga parte alla supposta evaporazione della complessa funzione dell'istruzione (che lo stesso mondo scolastico riteneva propria *expertise* peculiare), verso una funzione prevalentemente amministrativa di programmazione ed erogazione, propria del governo locale.

La norma più significativa in proposito era quella contenuta nell'art. 12, comma 5 del DPR n. 416/1974 che, in attuazione della legge di delega, prevedeva che la Regione attribuisse ai Consigli scolastici distrettuali i compiti «di assistenza scolastica (...) avendo di mira il coordinamento

417, 418 e 419, in cui iniziano a prendere forma l'idea della scuola come «comunità sociale» e l'idea di rendere responsabili dell'attività educativa gli «utenti della società stessa». Su questi provvedimenti v. S. DE SIMONE, M. SALAZAR, *La nuova scuola italiana*, I, *Commento alla legge 30-7-1973, n. 477 ed ai decreti delegati 31-5-1974, nn. 416 e 419*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 14 ss.

<sup>62</sup> Si prevedeva la presenza di rappresentanti regionali sia in seno al Consiglio scolastico provinciale (art. 8 legge n. 477/1973), sia nel Consiglio direttivo degli Istituti regionali di ricerca (art. 9 DPR n. 419/1974). Inoltre si prevedeva che il decreto del Ministro della Pubblica istruzione di suddivisione del territorio in comprensori scolastici (i distretti) venisse adottato su proposta della Regione (art. 1 legge n. 477 e art. 9 DPR n. 416). Infine si prevedevano pareri e formulazione di proposte da parte degli organi scolastici alle Regioni (artt. 12 e 15 DPR n. 416) e la possibilità di intese tra gli organi del distretto e le Regioni ai fini dell'elaborazione del programma di competenza del Consiglio scolastico distrettuale (art. 12 DPR n. 416). Si tratta di norme abrogate per effetto dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 233 del 1999 di riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'art. 21 della legge n. 59.

e l'integrazione delle attività assistenziali svolte nel distretto con i restanti servizi scolastici, al fine della piena attuazione del diritto allo studio».

Una norma, commentò taluno, che «attuava in senso negativo» il collegamento tra scuola ed enti locali, «oggetto di vivissime critiche da parte delle forze regionalistiche che hanno creduto di individuarvi un tranrello»<sup>63</sup>: la riconduzione allo Stato di funzioni precedentemente trasferite<sup>64</sup>.

In realtà, la normativa costituiva probabilmente un terreno di mediazione resosi necessario contestualmente al riaffacciarsi dell'idea, trasversale ad alcuni schieramenti politici e ideologici, della possibile autonomia della scuola o nella forma della «scuola-comunità»<sup>65</sup> o secondo la formulazione della «gestione sociale della scuola»<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> A. SMORTO, *Brevi note sul ruolo delle Regioni nel settore dell'istruzione pubblica dopo i decreti delegati*, in *I Decreti delegati sulla scuola*, Atti del Convegno «Organi collegiali della scuola e amministrazioni pubbliche» (Roma, dicembre 1976), Giuffrè, Milano, 1978, pp. 228 ss. In proposito la dottrina propone la riorganizzazione del rapporto Regioni-distretti prescindendo dalla delega e individuando, invece, negli enti comunitari gli ottimali destinatari delle deleghe. Così, anche se con accentuazioni diverse, M. CAMELLI, *L'amministrazione dello Stato tra riforma e tradizione: riflessioni in tema di distretti scolastici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, pp. 667 ss.; R. TOSI, *Regioni e diritto allo studio*, in *Le Regioni*, 1975, pp. 146 ss.; C. GATTI, S. ZAMBARDI, *Autonomia amministrativa e gestione finanziaria delle Istituzioni scolastiche*, Jovene, Napoli, 1976, pp. 35 ss.

<sup>64</sup> Sulla permanenza del carattere statale del servizio scolastico anche dopo i decreti delegati insistono R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, pp. 1 ss., e U. POTOTSCHNIG, *I decreti delegati e l'ordinamento dello Stato in La gestione democratica della scuola*, Atti del Convegno «Partecipazione e democrazia per una scuola rinnovata» (Firenze, ottobre 1974), La Nuova Italia, Firenze, 1975, pp. 76 ss.

<sup>65</sup> Sulla scuola come «comunità» v. S. DE SIMONE, *Annotazioni intorno ai soggetti di diritto scolastico*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1968, pp. 1 ss.; A. AGAZZI, *La nuova scuola della partecipazione. Prospettive organizzative e pedagogiche*, Vita e Pensiero, Milano, 1975; L. CORRADINI, *La difficile convivenza. Dalla scuola di Stato alla scuola della comunità*, La Scuola, Brescia, 1975; M. ANDREUCCI, *La comunità scolastica nell'ordinamento italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1977, pp. 463 ss.

<sup>66</sup> Sulla gestione sociale della scuola v. M. RODANO, *Riforma e democrazia nella scuola*, Editori Riuniti, Roma, 1973.

A nemmeno due anni di distanza dai trasferimenti del 1972 si assisteva, così, alla prima prova di resistenza delle forze politiche fautrici di una specifica autonomia della scuola, sia dall'amministrazione centrale, sia dalle amministrazioni territoriali (allo scopo di evitare la duplice dipendenza, ministeriale e regionale). L'introduzione nell'ordinamento scolastico di diverse tipologie di organi collegiali destinati a coinvolgere nella gestione della scuola i rappresentanti di tutte le componenti scolastiche venne così interpretata da una parte della dottrina quale formazione di una soggettività propria delle scuole. I nuovi istituti scolastici venivano rappresentati come esponenziali di proprie comunità di riferimento, costituenti essi stessi comunità «agenti» sul territorio<sup>67</sup>.

È noto come l'esperienza della partecipazione entrò subito in crisi per una serie di fattori diversi<sup>68</sup>. Ed è altrettanto noto come il DPR n. 616/1977 costituì un momento di discontinuità in questo percorso: l'esigenza «politica» di attuazione compiuta dell'ordinamento regionale smorzava e faceva perdere di specifico rilievo le problematiche connesse alla specificità del mondo scolastico ed al suo diretto collegamento con i compiti statali.

I trasferimenti del 1977, in sostanza, potevano rivelarsi cruciali per lo sviluppo di politiche realmente integrate nei vari settori oggetto di disciplina, tra cui, per quanto qui interessa, l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica.

In realtà, per quanto riguarda la prima delle due materie, l'art. 35 del DPR n. 616 manteneva in vita l'inutile e dannosa distinzione tra istruzione professionale di Stato e istruzione professionale locale, che avrebbe, come poi puntualmente accadde, paralizzato l'espansione ordinata e razionale di quel segmento di istruzione.

<sup>67</sup> Così U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto tra Amministrazione e scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1975, pp. 243 ss.

<sup>68</sup> Sul punto v. l'analisi di L. CALCERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1989, vol. XLI, pp. 828 ss.

Viceversa l'art. 42 del medesimo decreto ampliava notevolmente, rispetto ai precedenti trasferimenti, l'ambito di azione delle Regioni, rendendole sostanzialmente titolari dell'attuazione dell'art. 34 Cost., di cui si parafrasavano, sul terreno delle funzioni amministrative, gli obiettivi costituzionali.

### 7.1. La «chimera» della programmazione: i distretti scolastici

I trasferimenti del 1977, dunque, in quanto più corposi rispetto a quelli precedenti, preludevano alla possibilità per le Regioni di sanare l'incompiutezza del disegno precedente, riunificando poteri prima separati e dando avvio all'esperienza della programmazione.

Sul terreno delle politiche scolastiche l'esigenza di tale programmazione regionale aveva destato molte attese nella dottrina e nel mondo politico-istituzionale<sup>69</sup>. Uno dei suoi più significativi snodi era costituito dal distretto scolastico, la cui istituzione avrebbe dovuto porre al centro delle discussioni

da un lato il profilo della partecipazione e delle sue forme di esercizio nelle sedi positivamente indicate dalla legislazione scolastica e, dall'altro, il principio del diritto allo studio, inteso essenzialmente come complesso degli interventi promozionali diretti alla liberazione dell'uomo da condizionamenti negativi di carattere ambientale, sociale economico e culturale che creano un'iniziale disuguaglianza di fatto, assicurando alla gioventù la frequenza scolastica secondo scelte libere e determinate da una vocazione personale<sup>70</sup>.

Altro settore che richiedeva programmazione e indirizzi politici precisi a livello locale era quello dell'edilizia, destinato

<sup>69</sup> E. PANI, *Una politica culturale delle Regioni*, in *Amministrazione e politica*, 1979, pp. 140 ss.

<sup>70</sup> N. RIZZI, *La partecipazione scolastica*, in *Amministrazione e politica*, 1978, p. 650. Sul tema dei distretti come snodo fondamentale della politica scolastica «locale» v. AA. VV., *Il distretto scolastico*, La Nuova Italia, Firenze, 1974.

ad esplodere per effetto dell'aumento della partecipazione conseguente ai decreti delegati del 1974<sup>71</sup>.

Le già precarie condizioni degli edifici scolastici, infatti, cozzavano con l'idea di una scuola aperta ed accogliente, reclamata dall'esigenza di partecipazione alla vita scolastica che andava diffondendosi in quegli anni e che necessitava non solo di spazi, ma altresì di luoghi adeguati alla partecipazione stessa e alle forme in cui questa intendeva strutturarsi. Palestre, cinema, verde attrezzato (per le scuole dell'infanzia) diventavano strumenti ritenuti facilitanti e incoraggianti la stessa partecipazione.

Oltre a ciò, si sommava anche l'esigenza di adeguare i preesistenti spazi scolastici alle nuove esigenze di una didattica «avanzata», che aveva ormai superato, almeno teoricamente, la concezione secondo cui per una buona scuola bastasse un buon corpo docente. Le asimmetrie di condizioni economiche e sociali degli studenti, infatti, richiedevano una didattica maggiormente personalizzata e dunque infrastrutture didattiche flessibili ad intercettare le metodologie specializzate di insegnamento.

Su tale terreno, dunque, si lamentava certamente carenza di programmazione: il consistente piano quinquennale del 1967 (circa 800 miliardi di stanziamento) risultava, a scadenza, ancora inevaso per mancanza appunto di strategie di lungo periodo sopravanzate dalle urgenze del quotidiano che impedivano ragionamenti volti all'innovazione<sup>72</sup>. Ma si lamentava altresì un'asimmetria tra l'avanzamento degli studi sulle innovazioni nella didattica e l'effettivo stato delle strutture destinate alla didattica stessa. Allo stesso modo, proprio i decreti delegati richiedevano, a fronte dei molti organi di partecipazione che istituivano, la costituzione di forti *relais* istituzionali tra enti locali e organismi collegiali della scuola, e di un reale governo regionale del sistema.

<sup>71</sup> D. DI GIOIA, *Nuovi interventi per la scuola*, in *Amministrazione e politica*, 1974, e ID., *L'edilizia scolastica non può più attendere*, in *Amministrazione e politica*, 1972, pp. 649 ss.

<sup>72</sup> Così P. MALESANI, *I meccanismi della spesa sociale*, in *Promozione sociale*, 1973, pp. 13 ss.

Fu proprio intorno al distretto scolastico, quale momento cardine di superamento delle logiche assistenzialistiche e centralistiche, che si appuntarono le maggiori speranze. La sua definizione (porzione di territorio regionale con popolazione non superiore a 100 mila abitanti, 200 mila nelle zone ad alta urbanizzazione, nel cui ambito assicurare la presenza di tutti gli ordini e gradi di scuole) dava concretezza al compito della Repubblica di assicurare il «diritto all'istruzione», inteso non solo come accesso al sistema ma, anche, quale dimensione di programmazione regionale di tutti i servizi collaterali e serventi alle scuole.

Lo dimostra l'enfasi con cui le vicende del distretto vennero seguite dalle riviste più attente al mondo della scuola, come ad esempio *Scuola e città*, *Riforma della scuola*, *Nuova Secondaria* e *Tuttoscuola*. In specie quest'ultima che, se per un verso salutava con grandi aspettative la realizzazione, ad opera del Ministero della Pubblica istruzione, della prima carta geografica dell'istruzione, prodromica ad una seria programmazione degli interventi<sup>73</sup>, dall'altro lamentava il ritardo con cui le Regioni stesse procedevano all'istituzione dei distretti<sup>74</sup>.

Quando finalmente essi vennero istituiti (con le elezioni dei Consigli distrettuali del marzo del 1977), da più parti si auspicava che essi non diventassero il terreno di scontro tra partiti per lottizzazioni di vario genere, bensì la saldatura tra «il momento della programmazione economica e quello della programmazione scolastica, garantendo un controllo che consenta di impiegare meglio di quanto non sia stato fatto fino ad ora i mezzi che lo Stato ha devoluto allo sviluppo della scuola»<sup>75</sup>.

In questo contesto, tuttavia, vi era chi avvertiva circa la necessità di non enfatizzare eccessivamente il momento della partecipazione «plurale» ai Consigli distrettuali come il volano del cambiamento, poiché quest'ultimo andava consegnato,

<sup>73</sup> In *Tuttoscuola*, 1975, pp. 21 ss.

<sup>74</sup> E. DI GIULIO, *La regione dorme e il distretto aspetta*, in *Tuttoscuola*, 1975, p. 20.

<sup>75</sup> L. GATTO, *Il ruolo del distretto*, in *Tuttoscuola*, 1976, n. 21, p. 67.

in primo luogo, alla capacità del Parlamento di riempire di contenuti gli stessi distretti, attraverso l'approvazione di leggi sulla riforma della secondaria e dell'istruzione professionale<sup>76</sup>. In secondo luogo, occorre altresì che i Comuni non utilizzassero i distretti come «braccio» scolastico della propria politica, attraverso una loro svalutazione ad organigrammente consuntivi<sup>77</sup>.

Insomma il distretto come programmazione, i rapporti tra distretto ed enti locali, le competenze e le prospettive di lavoro divenivano i momenti cardine del nuovo modello organizzativo locale quale snodo di governo del sistema scolastico<sup>78</sup>.

Nell'intento di definire i contorni più specifici delle attività del distretto, in esso venivano ricompresi: la programmazione delle attività scolastiche, extrascolastiche e interscolastiche (corsi di recupero e sostegno; libere attività complementari; visite guidate; viaggi di istruzione; forme di sostegno agli alunni con handicap); i servizi di orientamento scolastico e professionale; i servizi di assistenza scolastica ed educativa; servizio di medicina scolastica e servizio socio-psico-pedagogico; corsi di scuola popolare, di istruzione degli adulti e attività di educazione permanente e di istruzione ricorrente; potenziamento delle attività culturali e sportive; attività di sperimentazione<sup>79</sup>.

A distanza di pochi anni molte voci critiche si levarono sull'incapacità delle Regioni nella costruzione di un governo «interno» dell'assistenza scolastica sotto i diversi profili (edilizia, trasporti, prestazioni di varia natura)<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> L. DELL'AGLIO, *Nasce il distretto scolastico. Ecco cos'è e cosa non è*, in *Tuttoscuola*, 1977, n. 41, p. 12.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>78</sup> *Per avviare il distretto c'è bisogno di concretezza*, in *Tuttoscuola*, 1978, n. 53, p. 18.

<sup>79</sup> *Distretti: come recuperare il tempo perduto finora*, in *Tuttoscuola*, 1978, n. 51, pp. 14 ss.

<sup>80</sup> V. G. BRIENZA, *Attuale normativa nei rapporti fra scuole ed enti locali e prospettive di superamento*, in *Amministrazione e politica*, 1990, sull'inesistenza di raccordi effettivi tra enti locali ed organismi collegiali della scuola.

Sebbene vi fossero tutte le premesse per un cambio di passo nell'attuazione della normativa costituzionale, ciò non avvenne. Molti ostacoli e resistenze ne minavano alla radice le potenzialità: la continuazione del sistema binario (di apparati statali e regionali) e il mancato collegamento tra legislazione statale ed esigenze delle amministrazioni locali; incapacità delle Regioni di utilizzazione razionale degli spazi offerti dalla legislazione statale; e soprattutto incapacità delle Regioni di assolvere il compito di programmazione.

Non si poteva, per la verità, addossare alle Regioni la completa responsabilità di quello stato di cose. Vi era infatti chi lamentava l'insufficienza, in materia, del trasferimento di funzioni e di risorse: l'aver trasferito solo funzioni assistenziali (borse di studio, buoni libri, mense...) rendeva «poco realistico l'esercizio di una competenza regionale nella materia dell'assistenza scolastica», destinata in tal modo a rimanere «fatto isolato e giustapposto all'esercizio della potestà statale su tutto il sistema scolastico»<sup>81</sup>.

Perciò si auspicava una ripermetrazione dei servizi da disciplinare ad opera delle Regioni e, soprattutto, la costruzione di modelli organizzativi (la rivitalizzazione del distretto in primo luogo), adeguati a superare la vecchia concezione assistenzialistica verso forme di integrazione di obiettivi e di strumenti<sup>82</sup>.

## *7.2. Le conseguenze sulla configurazione del diritto all'istruzione: la sovrapposizione istruzione-diritto allo studio*

Molte le ragioni del fallimento programmatico delle Regioni. Certamente un'influenza decisiva l'ebbe la drammatica situazione di partenza in cui calavano i provvedimenti di trasferimenti di funzioni amministrative: le deficienze di strutture basilari, unite alla crisi economica, dirottarono

<sup>81</sup> P. MALESANI, *Le Regioni e la politica sociale*, in *Promozione sociale*, 1973, p. 20.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

le priorità degli interventi sulle arretratezze, anziché sullo sviluppo di strategie innovative.

Il contesto in cui avvennero i trasferimenti, dunque, non era dei più favorevoli.

Al contrario esso rendeva «difficile questa prima esperienza per se stimolatrice di potenzialità nuove, perché le Regioni si sono trovate costrette a contenersi nell'angustia delle spese necessarie per oneri di personale (...) senza potersi indirizzare verso i nuovi orientamenti di servizi aperti e di iniziative promozionali»<sup>83</sup>.

Ne conseguiva il timore di un'involuzione, di una «decadenza dello spirito stesso di promozione sociale, riportandoci ad un concetto di assistenza necessitata (distributiva) a prevalenza sanitaria»<sup>84</sup>.

Il solo esercizio di funzioni amministrative di erogazione (borse di studio, trasporti, mense ecc.) non accompagnata da funzioni programmatiche (per il fallimento dei distretti) comportò inevitabilmente la sovrapposizione, in sede locale, tra diritto allo studio e diritto di istruzione.

Involuzione sospinta, su altro terreno, anche dalla giurisprudenza costituzionale, come ebbe ad evidenziare Umberto Pototschnig, quando sottolineò come nella prima sentenza interpretativa dell'art. 34 della Costituzione, la Corte aveva sovrapposto il diritto all'istruzione con il diritto allo studio, legittimando l'esistenza di un diritto connesso unicamente all'obbligatorietà della frequenza scolastica<sup>85</sup>. Il Testo unico

<sup>83</sup> Editoriale. *Recesso della promozione sociale?*, in *Promozione sociale*, 1973, p. 6.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1973, vol. XXIII, p. 97. La sentenza, criticata dall'A., è la nota n. 7 del 1967 che restringeva il concetto di gratuità alle sole situazioni di bisogno. Più cauto nella critica il giudizio di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Utet, Roma, 1993, vol. XXX, pp. 1 ss., secondo cui non era criticabile l'indirizzo della Corte purché fosse chiaro che si dovesse andare oltre «stabilendo a favore di tutti, abbienti e non abbienti, la gratuità dell'istruzione inferiore» che, peraltro, «è una norma che il Costituente ha voluto dettare, in conformità a quello che era un principio già consolidato nel nostro ordinamento, per agevolare (cheché si sia sostenuto in contrario) l'adempimento

dell'istruzione, D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, all'art. 327, nel riprodurre integralmente gli articoli sull'istruzione del DPR n. 616/1977, ha confermato tale impostazione e ha sostituito unicamente l'espressione «*assistenza scolastica*» con quella di «*diritto allo studio*».

Tale sovrapposizione, dunque, non rende merito all'impianto costituzionale da cui emerge, invece, il diritto di ognuno di ricevere un'adeguata istruzione per la formazione della propria personalità e per l'adempimento dei compiti sociali. Senza bisogno di ripercorrere in questa sede la polemica che vide contrapporsi Umberto Pototschnig alla dottrina maggioritaria che configurava i diritti di cui all'art. 34 come meri interessi del soggetto, in quanto assoggettati alle prestazioni dell'amministrazione<sup>86</sup>, qui basti ricordare che tra i tanti fattori che concorsero a piegare il diritto all'istruzione sul mero diritto allo studio vi furono altresì tali concezioni «restrittive» dell'art. 34.

Il che, unito ai trasferimenti alle Regioni delle funzioni sull'assistenza scolastica, chiuse il cerchio, deresponsabilizzando peraltro lo Stato nell'assunzione di funzioni di governo dell'intero sistema dell'istruzione.

### *7.3. La mancata costruzione di un assetto definito di competenze e responsabilità del governo dell'istruzione*

I trasferimenti di competenza in materia di assistenza scolastica verso il sistema regionale generarono anche un secondo e deleterio effetto: l'assenza di un definito assetto di competenza e ripartizione dei compiti tra «centro» e «periferia» e, più in particolare, la mancanza di una ri-definizione dei compiti del «centro» dopo, appunto, i trasferimenti verso il sistema locale.

Il tema, come noto, venne impostato, nei suoi termini più generali, subito dopo i trasferimenti del 1975, dal Rapporto

dell'obbligo, ma che non è affatto una conseguenza di altri principi costituzionali» (p. 7).

<sup>86</sup> Su cui v. *supra* cap. 2, par. 3.

Giannini<sup>87</sup>, da cui emerse l'esigenza di una complessiva riorganizzazione dell'amministrazione statale, concepita anche quale organizzazione territoriale dello Stato, conformemente all'art. 5 della Costituzione (nell'inciso concernente il *più ampio decentramento nei servizi che dipendono dallo Stato*) e, dunque, intesa come decentramento «regionale» delle amministrazioni dello Stato.

In realtà, sino alla fine degli anni Ottanta, non si registrarono eventi di un certo peso che, anche solo a livello di proposta, assumessero la stessa rilevanza delle proposte contenute nel Rapporto. Ed anzi cominciò a delinearsi un «lento, ma progressivo, ripiegamento degli ampi obiettivi istituzionali (riformare la pubblica amministrazione) su temi più ristretti (la questione del personale) ma politicamente più rilevanti»<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato fu trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979. Esso è pubblicato anche in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 3 ss., in cui sono riportate le Relazioni delle c.d. «Commissioni Giannini», che avrebbero dovuto sviluppare i temi messi a fuoco dal Rapporto e ne avrebbero dovuto rendere operative le principali proposte. Anche il Rapporto si fonda (come già la proposta Giannini-Barbara della fase costituente) sul rovesciamento dell'impostazione burocratico-gerarchica dell'assetto della pubblica amministrazione. Sulle ragioni che condussero alla formulazione del Rapporto, sul suo accoglimento in Parlamento, sulle vicende successive, inerenti alla costituzione di specifiche commissioni di approfondimento, v. M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 715 ss. Sui principali problemi sollevati dal documento v. G. AURISICCHIO, G.C. LO BIANCO, *Le vicende della riforma della pubblica amministrazione: una riflessione critica ed alcune prospettive*, *ibidem*, pp. 476 ss.

<sup>88</sup> G. CAPANO, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 161. Lo stesso obiettivo, fortemente richiamato nel Rapporto Giannini, di un riordino dello Stato attraverso l'introduzione nell'organizzazione pubblica di logiche aziendalistiche, non è perseguito, preferendosi la strada della riforma episodica. Tra i tanti contributi sul dopo-Rapporto v., per le implicazioni che qui interessano, M.S. GIANNINI, *Considerazioni sulla legge-quadro per il pubblico impiego*, in *Politica del diritto*, 1983, pp. 549 ss., e S. CASSESE, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, n. 1, pp. 99 ss.

La rivista *Burocrazia* pubblicò nel 1989 parte del Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese, intitolato *La scuola dei paradossi*<sup>89</sup>, in cui si evidenziavano i profondi squilibri tra Nord e Sud, tra città e campagna, tra centro e periferia, con riguardo al rendimento scolastico, alle ripetenze e agli abbandoni, a fronte di uguali programmi, uguali orari, uguali standard... Segno evidente di una mancanza di programmazione dal «centro» e di una politica ugualitaria, negazione pressoché totale del principio di uguaglianza sostanziale.

Ed era proprio con l'invito allo Stato a riappropriarsi del ruolo centrale di programmazione e indirizzo del sistema scolastico che si concludeva questa parte del Rapporto Censis:

La normativa e gli strumenti di governo esistenti sono riferiti ad una scuola che ormai non esiste più; le procedure amministrative erano state tagliate su un sistema scolastico molto più ridotto e più uniforme. Le stesse riforme introdotte dal 1975 in poi, che si prefiggevano di portare elementi di innovazione nel rapporto tra centro e periferia (pensiamo ai decreti delegati, alla sperimentazione, al tempo pieno e al tempo prolungato) hanno finito per sovrapporsi all'ordinamento preesistente senza riuscire a modificarlo (...) gli esempi presentati possono essere sufficienti per dimostrare la necessità di ripensare il sistema di governo dell'istruzione, a livello centrale e locale; occorre fissare nuove regole per un sistema formativo che si è trasformato profondamente; che risente delle tante vitalità (e debolezze) locali, che è enormemente cresciuto; che pone sempre più attenzione alla qualità dei processi e del prodotto finale<sup>90</sup>.

Un altro importante studio del Censis, commissionato dal Ministero della Pubblica istruzione sul diritto allo studio in Italia, mise in evidenza l'esigenza di «un coordinamento fra interventi di sostegno economico e di sostegno culturale, in cui si operi una scelta di distribuzione delle risorse disponibili sulla base di un'ottica più vasta di riferimento»<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> In *Burocrazia*, 1989, pp. 50 ss.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>91</sup> *Nel diritto allo studio c'è qualcosa da rivedere*, in *Tuttoscuola*, 1978, n. 56, p. 52.

Insomma, l'esperienza regionalista stava mostrando tutti i suoi limiti. Limiti in larga parte connessi all'incapacità dello Stato di dirigere e indirizzare i trasferimenti stessi; di limitare la pachidermica struttura ministeriale; di impedire l'utilizzo della leva della spesa pubblica a fini elettorali...

In questo contesto non fu così strano che di lì a pochi anni si iniziasse ad introdurre l'idea dell'autonomia scolastica (di cui da qualche anno si dibatteva nelle sedi politiche ed istituzionali) come un tassello del processo di riappropriazione da parte dello Stato (rispetto evidentemente ai trasferimenti di funzioni verso il sistema locale) del governo del sistema.

8. *L'autonomia scolastica e il (tardivo) tentativo di riappropriazione da parte dello Stato delle funzioni di indirizzo politico*<sup>92</sup>

Già dal 1978, infatti, anche se all'interno di strategie assai diverse, i Ministri della Pubblica istruzione impressero grande impulso al tema dell'autonomia scolastica<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Questo paragrafo riproduce quasi integralmente il par. 3.2 del capitolo 5 del mio volume *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit.

<sup>93</sup> Sulle linee di politica scolastica dall'inizio degli anni Ottanta, soprattutto sotto il versante dei progetti rivolti all'autonomia, v. L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1982; F. DE VIVO, *Linee di storia della scuola italiana*, Editrice La Scuola, Brescia, 1983; D. RAGAZZINI, *Storia della scuola italiana*, Le Monnier, Firenze, 1990; R.S. DI POL, *Autonomia e partecipazione nella scuola che cambia*, Anicia, Roma, 1991; V. SARACINO, *Scuole ed educazione: linee di sviluppo storico*, Liguori, Napoli, 1992; P. ROMEL, *Autonomia e progettualità*, La Nuova Italia, Firenze, 1995; A. SEMERARO, *Il sistema scolastico italiano*, La Goliardica, Roma, 1997; G. BONETTA, *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Giunti, Firenze, 1997; S. VENTURA, *La politica scolastica*, Il Mulino, Bologna, 1998. Proposte di riforma in tal senso, forse più inclini a superare, nell'ottica dell'autonomia, la distinzione pubblico-privato, sono giunte da diverse posizioni: L. PAZZAGLIA, *La scuola tra pubblico e privato*, in O. PETRELLI (a cura di), *Educazione, Scuola e Costituzione*, La Goliardica, Roma, 1991. Merita segnalare l'analisi comparativa di alcuni sistemi scolastici europei di L. RIBOLZI (a cura di), *Il falso dilemma pubblico-privato*, Ed. Fondazione G. Agnelli, Torino, 1987.

Il progetto che segnerà una svolta, e verrà successivamente ripreso, fu il progetto di legge del 19 gennaio 1989 n. 1531 ad iniziativa dell'allora Ministro della Pubblica Istruzione Galloni («Norme sull'autonomia delle scuole, sugli organi collegiali e sull'amministrazione centrale e periferica della Pubblica Istruzione») in cui per la prima volta prendeva decisamente forma l'idea di un sistema di competenze amministrative nella gestione dell'istruzione a tre livelli: il livello delle scuole (cui conferire ampia autonomia), il livello degli istituti regionali di ricerca (cui attribuire i compiti di valutazione); il livello ministeriale (cui attribuire programmazione e coordinamento).

La legge n. 537 del 1993, conferendo delega al governo per l'adozione di decreti legislativi che avrebbero dovuto dare attuazione all'autonomia scolastica (didattica, organizzativa e finanziaria), riprendeva organicamente quel progetto, attraverso l'introduzione dell'istituto che costituisce una decisa frattura rispetto alla precedente configurazione degli istituti scolastici quali organi di amministrazione statale periferica: l'attribuzione ad essi della personalità giuridica<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Così la delega al governo, poi lasciata scadere, conferita dall'art. 4, comma 6 della legge n. 537 del 1993 concernente la realizzazione di un'ampia autonomia delle scuole fondata sull'attribuzione della personalità giuridica; così ancora il D.Lgs. n. 297 del 1994 e l'art. 1, comma 7 della legge n. 550 del 1995 che prevedeva l'attribuzione, a determinate condizioni, della personalità giuridica e l'autonomia amministrativa per gli istituti secondari superiori. Su tali progetti v., anche se brevemente ma assai efficacemente, F. CARRICATO, *Autonomia scolastica: una riforma possibile*, in *Le Regioni*, 1997, p. 365. Nello stesso periodo, inoltre, fu predisposta dal Dipartimento della Funzione pubblica, congiuntamente al Ministero della Pubblica Istruzione, in osservanza della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, la Carta dei servizi della scuola italiana, adottata con DPCM del 7 giugno 1995. Il documento costituisce una sorta di contratto tra amministrazione scolastica e suoi utenti per il miglioramento della qualità dei servizi, e avrebbe dovuto essere attuato attraverso l'adozione presso ogni scuola di una propria Carta dei servizi, in relazione alle specifiche esigenze ed alle reali possibilità. Sulle vicende di tale Carta e sulla sua sostanziale inattuazione v. G. REFRIGERI, *La Carta dei servizi della scuola*, in *Scuola democratica*, gennaio-febbraio 1996, pp. 147 ss. e C. MAUCERI, *Carta dei servizi e servizi della carta*, in *Ecole*, 1995, n. 34.

Grazie a questa attribuzione, sottolineava infatti la dottrina, la scuola finiva di essere intesa come «parte di un ente»<sup>95</sup>, o parte dello Stato o parte degli enti territoriali, per assumere una configurazione non eterodiretta né dall'uno, né dagli altri.

La delega venne fatta scadere inutilmente ma, oramai, il varco si era aperto, come dimostravano i progetti e i disegni di legge sull'autonomia scolastica presentati in Parlamento tra il 1994 e il 1997<sup>96</sup>. Come, ancora più significativamente, dimostrava il Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione del 1994, che all'art. 3 riprendeva la dizione contenuta nei decreti delegati del 1973-1974 della scuola come «comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica».

Non solo, ma l'autonomia ormai introdotta nell'ordinamento normativo attraverso la legge finanziaria del 1994 inevitabilmente iniziava a mettere in crisi il sistema delle competenze degli enti territoriali, come dimostrava la direttiva n. 133 del 1996 sulla sperimentazione. Prevedendo all'art. 4, comma 1, che «le istituzioni scolastiche favoriscono tutte le iniziative che realizzano la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile del territorio», per un verso confermava l'indirizzo verso una maggiore evidenza pubblica delle scuole sul territorio quali interlocutori in proprio del sistema politico e sociale e, per altro verso, riprendeva risolutamente il disegno politico-istituzionale verso l'autonomia che si era arrestato a metà degli anni Settanta.

L'art. 21 della legge n. 59 ha portato a compimento il processo autonomistico delle Istituzioni scolastiche: l'acquisto della personalità giuridica si è tradotto, infatti, nel trasferimento alle Istituzioni scolastiche delle funzioni precedentemente esercitate dall'amministrazione statale e nel conferimento di autonomia per il loro esercizio.

<sup>95</sup> S. CASSESE, «*Plaidoyer per un'autentica autonomia delle scuole*», in *Foro italiano*, 1990, p. 150.

<sup>96</sup> Su cui v. CARRICATO, *Autonomia scolastica: una riforma possibile*, cit., pp. 365 ss.

Il primo comma dell'art. 21 è, in proposito, assolutamente emblematico: l'autonomia delle Istituzioni scolastiche si muove decisamente sul raccordo amministrazione statale-amministrazione delle Istituzioni scolastiche, sgombrando il campo, almeno inizialmente, da ogni pretesa dei livelli di governo territoriali di incidere (legislativamente o amministrativamente) sull'esercizio delle funzioni.

Infatti, lo Stato si appropria completamente dei «livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché degli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione», decentrando al sistema scolastico «le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione (...)».

Il trasferimento di funzioni verso le Istituzioni scolastiche va, infatti, interpretato come una riserva concernente funzioni dello Stato destinate ad essere trasferite al sistema delle scuole, allo scopo di impedire che tali competenze possano transitare verso il sistema locale, all'interno della logica del riparto di competenze legislative-amministrative Stato-governi locali.

L'attribuzione di funzioni, inoltre, è da effettuarsi con regolamenti governativi su cui si dispone l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni parlamentari (comma 2), mentre non si prevede l'acquisizione di pareri da parte di alcuna delle Conferenze in cui sono rappresentati i livelli di governo territoriali (Stato-Regioni, Stato-Città, Unificata) e che pure sono frequentemente richiamati dalla legge n. 59/1997 a proposito di altri conferimenti.

Non solo, ma uno dei settori in cui si poteva immaginare un diretto intervento degli enti territoriali, cioè il procedimento di dimensionamento degli istituti scolastici e di programmazione territoriale, viene inizialmente configurato come disciplinato e diretto unicamente dallo Stato (comma 3).

Allo stesso modo, sia per la riforma degli organi collegiali di livello nazionale e periferico, sia per la riforma del Ministero della Pubblica istruzione, si prevede l'adozione di soli atti normativi statali, anche qui senza prevedere pareri

o consultazioni con gli organi di rappresentanza degli enti territoriali.

Nel primo caso ci si limita a disporre che il decreto legislativo che dovrà disciplinare la materia sia vincolato genericamente al criterio della «valorizzazione del collegamento con le comunità locali» (comma 15, lett. *d*) e, per quanto riguarda la riforma del Ministero della Pubblica Istruzione, si prevede che questa venga realizzata con regolamento del governo, «armonizzando e coordinando i compiti e le funzioni amministrative attribuiti alle Regioni e agli enti locali anche in materia di programmazione e riorganizzazione della rete scolastica» (comma 18).

Le uniche norme attributive di competenze all'ordinamento regionale sono quelle che si riferiscono alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (contenute al comma 20)<sup>97</sup>.

Le critiche che vengono subito indirizzate all'eccessiva presenza dello strumento regolamentare nell'attuazione dell'autonomia<sup>98</sup>, costituiscono la prova più evidente dell'indirizzo politico impresso alla riforma: quello di sottrarre tutto il settore dell'istruzione all'indirizzo politico degli enti territoriali, conformemente, del resto, all'ispirazione di fondo della questione dell'autonomia scolastica contenuta nella legge n. 537 del 1993.

Un'ispirazione ben espressa da chi aveva affermato, alla vigilia dell'adozione della legge finanziaria del 1994, che vi era, con riguardo alla riforma della scuola, «una sola decisione saggia da prendere: sopprimere tutti i livelli amministrativi territoriali, in modo che, oltre al Ministero della pubblica istruzione, vi siano solo Istituti scolastici autonomi»<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Il comma 20 prevede: «Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con propria legge la materia di cui al presente articolo e nel rispetto e nei limiti dei propri statuti e delle relative norme di attuazione».

<sup>98</sup> Su cui v. A. PAJNO, «Scommessa» autonomia, in *Nuova secondaria it.*, 1997, p. 10, e M. CARNEOLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Politica del diritto*, 2000, pp. 335 ss.

<sup>99</sup> CASSESE, «Plaidoyer» per un'autentica autonomia delle scuole, cit., p. 152.

Il fulcro della riforma, in sostanza, doveva consistere nell'introduzione di un nuovo regime riguardante il ruolo ed i poteri delle Istituzioni scolastiche, destinate a divenire le strutture fondamentali del sistema di istruzione, capaci, in quanto autonome, di collegarsi più efficacemente con il tessuto produttivo e con i soggetti istituzionali presenti nel territorio<sup>100</sup>.

In questa prospettiva si comprende anche come in certi settori vengono riacquistati alle Istituzioni scolastiche spazi precedentemente perduti, soprattutto nel campo della formazione professionale, che muta il proprio ruolo nell'ambito del processo di formazione complessivamente considerato<sup>101</sup>.

Il comma 10 dell'art. 21 prevede così incursioni delle Istituzioni scolastiche nel settore della formazione extrascolastica attraverso la realizzazione di «percorsi formativi per gli adulti, iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, iniziative di utilizzazione delle strutture e delle tecnologie anche in orari extrascolastici e ai fini di raccordo con il mondo del lavoro»,<sup>102</sup> confor-

<sup>100</sup> Così PAJNO, «Scommessa» *autonomia*, cit., p. 98. Interpreta diversamente l'ispirazione della riforma CARNEOLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, cit., p. 332, secondo cui la «rivoluzione istituzionale» operata nella scuola non avrebbe il suo fulcro nell'autonomia degli Istituti scolastici, bensì in un asse che al coinvolgimento degli istituti unisce l'attribuzione di funzioni e compiti agli enti locali. Anche la riforma scolastica, secondo l'A., contribuirebbe in tal modo a dare attuazione all'art. 5 della Costituzione. In realtà se così fosse si sarebbe dato vita ad un sistema sostanzialmente paralizzato perché l'autonomia delle Istituzioni scolastiche non può coincidere con l'autonomia degli enti locali, trattandosi di due piani assolutamente differenziati. Il problema, invece, come sostenuto da A. Pajno, è quello di una centralità dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche nell'amministrazione scolastica e di una sua integrazione nel tessuto dell'autonomia degli enti locali, attraverso la costruzione di nessi e raccordi.

<sup>101</sup> In questo senso F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999, p. 545, secondo cui «appare ormai superata la netta distinzione tracciata dall'art. 117 tra assistenza scolastica e formazione professionale da una parte, e istruzione scolastica, dall'altra parte».

<sup>102</sup> Sul nuovo ruolo della formazione professionale v., con riguardo ai rilevanti mutamenti sociali e alla trasformazione della concezione di formazione alla professionalità che ne consegue, per un'analisi di carat-

memente ai mutamenti che investono la scuola e che ne ricostruiscono un'immagine profondamente diversa da quella tradizionale<sup>103</sup>.

## 9. Conclusioni

Il desiderio di rinascita che seguì la Seconda guerra mondiale, sorretto da un discreto sviluppo economico, ebbe felici ripercussioni anche nel settore dell'istruzione, al punto che a livello mondiale si parlò di «età dell'oro dell'istruzione»<sup>104</sup>.

Francesco De Giorgi rammenta pure come ancora nel 1971 Talcott Parson considerava l'istruzione la terza rivoluzione globale, dopo quella industriale e quella democratica, poiché

non si da più per scontato che il soggetto sia in grado, per capacità innata, di ottenere una posizione giusta direttamente attraverso la competizione di mercato. Si riconosce, invece, che la stratificazione in base all'abilità è mediata da una serie complessa di stadi del processo di socializzazione. Anche coloro che sono in posizione di svantaggio hanno sempre più l'opportunità di avere successo

tere teorico e generale, K.J. GERGEN, M.M. GERGEN, *Psicologia sociale*, Il Mulino, Bologna, 1990; M. PACI, *Il mutamento della struttura sociale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1992; N. ROSSI (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, Il Mulino, Bologna, 1997. Più specificamente, affrontano il tema dei luoghi istituzionali in cui ripensare la formazione M. ANCONA, *Il sistema scolastico e la formazione professionale*, Franco Angeli, Milano, 1989; i Quaderni ISFOL editi da Franco Angeli: *Valutare l'investimento formativo* (1999); *Ricerca e formazione in Italia* (1992); *Esperienze e prospettive di innovazione della formazione professionale* (1993); *Analisi della politica contrattuale nel campo della formazione continua* (1994); *La formazione continua in Italia. Situazione attuale e misure di promozione del suo sviluppo* (1994); *Formazione, orientamento occupazionale, nuove tecnologie, professionalità* (1996).

<sup>103</sup> Sul punto la letteratura è sterminata. Per ricostruzioni di un certo respiro con ampi riferimenti v. N. BOTTANI, *La ricreazione è finita*, Il Mulino, Bologna, 1986; F. CRESPI (a cura di), *Azione sociale e pluralità culturale*, Franco Angeli, Milano, 1992.

<sup>104</sup> F. DE GIORGI, *L'istruzione per tutti. Storia della scuola come bene comune*, Editrice La Scuola, Brescia, 2010, p. 46.

attraverso un processo di selezione regolato in modo inusitato da norme universalistiche<sup>105</sup>.

La felice stagione che pareva aprirsi in forza del nesso indissolubile tra affermarsi dello Stato sociale e investimento sull'istruzione durò assai poco. La prima crisi petrolifera e il rallentamento della produzione economica, uniti all'aumento della disoccupazione, mutarono l'agenda politica di quasi tutti i Paesi, spingendo inevitabilmente verso forme di assistenza e protezione del lavoro. La vicenda italiana fu parte di tale contesto, con le peculiarità che si sono evidenziate in questo capitolo.

Lo sviluppo prevalentemente assistenziale dello Stato sociale e la sovrapposizione assai marcata (anche grazie ai trasferimenti alle Regioni dell'assistenza scolastica o diritto allo studio) tra «diritto all'istruzione» e «diritto allo studio» (quasi che essi fossero lo stesso concetto anziché due concetti e due diritti assai diversi) che si è tentato di delineare nei paragrafi precedenti conduce a ritenere corrette le conclusioni cui Cesareo (seguendo tuttavia altri percorsi da quelli intrapresi in questo studio) giungeva all'inizio degli anni Ottanta, e cioè che benché l'istruzione rappresenti uno dei diritti sociali fondamentali essa «da circa un decennio viene generalmente esclusa dal complesso degli interventi del Welfare state»<sup>106</sup>.

Le motivazioni di tale esclusione, soprattutto con riguardo all'istruzione post-obbligatoria (cioè quella che in qualche misura è più indicativa di una scelta politica di spesa sociale), hanno molto a che fare con le concezioni dello Stato sociale.

Lo stesso Vincenzo Cesareo rammenta come Wilensky ha descritto tale fenomeno:

Per sviluppare un sistema di istruzione superiore di massa è necessario trascurare gli altri aspetti del Welfare state (...) all'Est come all'Ovest lo sforzo sanitario e di Welfare di una nazione

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>106</sup> V. CESAREO, *Espansione e crisi dello «stato del benessere» in Italia*, in AA.VV, *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1981, p. 179.

è chiaramente e direttamente un contributo verso la completa uguaglianza. Al contrario l'espansione dell'istruzione superiore in una nazione è principalmente un contributo all'eguaglianza di opportunità e cioè alla migliore mobilità per coloro che vengono giudicati potenzialmente capaci o abili; ed è solo un contributo marginale alla completa uguaglianza<sup>107</sup>.

Il discorso di Wilensky è prevalentemente riferito all'istruzione superiore ma può essere tranquillamente, almeno per quanto riguarda il nostro Paese, applicato all'istruzione *tout court*.

<sup>107</sup> H.L. WILENSKY, *Neocorporativismo e stato assistenziale*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1980, citato da CESAREO, *Espansione e crisi dello «stato del benessere» in Italia*, cit., p. 180.

RIPARTIRE DALL'«IDENTITÀ» COSTITUZIONALE  
DELLO STATO SOCIALE

1. *La crisi di «identità» costituzionale*

Le analisi e le riflessioni dei capitoli precedenti sono state condotte avendo di mira principalmente due obiettivi.

Quelle dei capitoli primo e secondo hanno tentato di dimostrare come l'esigenza di porre l'istruzione al centro delle riflessioni sulle funzioni fondamentali dello Stato è strettamente connessa con lo sviluppo delle moderne società «pluriclasse».

Ben prima dell'entrata in vigore della Costituzione, infatti, e dunque ben prima della comparsa delle teorie sullo Stato sociale, l'urgenza di «ricostruzione» del tessuto sociale, economico e politico (che ha caratterizzato periodi cruciali della storia italiana, quale quello dell'Unità e quello dell'industrializzazione) spinse decisamente sulla leva dell'istruzione e della formazione come volano dello sviluppo del Paese.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, e sull'onda dei movimenti politici e culturali che pervasero tutto il mondo occidentale, altre e diverse esigenze collocarono l'istruzione all'interno del nascente Stato sociale, immaginando che ciò avrebbe garantito alla stessa un futuro radioso. La scommessa non è ancora persa, ma neppure è stata vinta. Nel capitolo introduttivo si è, infatti, dimostrato come l'istruzione versi oggi in condizioni piuttosto preoccupanti, che richiedono nuove e più convincenti riflessioni e proposte sul suo rilancio, sempreché si sia convinti che essa costituisca un terreno ineludibile per la realizzazione della libertà delle persone, e una leva indispensabile per lo sviluppo sociale ed economico.

Le riflessioni condotte nel capitolo terzo, poi, hanno cercato di evidenziare, criticandola, la prospettiva che lo

Stato sociale ha assunto nel nostro Paese: una prospettiva sempre più marcatamente assistenzialistica e protezionistica dei lavoratori, poco propensa a scommettere sulle politiche di sostegno al futuro e sul futuro delle giovani generazioni.

Il che conduce, inevitabilmente, a chiedersi se una tale attuazione dello Stato sociale risponda davvero all'idea che la Costituzione ha posto alla base della convivenza nel nostro Paese.

In altri termini: lo Stato sociale oggi in Italia risponde all'idea di «persona» e di «Stato» come *frame* costituzionale?

## 2. *Lo Stato sociale come volano della libertà positiva*

È da tale fondamentale domanda che occorre ripartire<sup>1</sup>.

Come ho già avuto modo di evidenziare in altra sede<sup>2</sup>, i caratteri dello Stato liberale rendevano problematica la sua convivenza con l'affermazione dei diritti sociali, in quanto:

a) si trattava di uno Stato caratterizzato dalla predominanza del principio di libertà individuale (o libertà naturale o libertà negativa)<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Sui diversi significati di Stato sociale e soprattutto sul passaggio da Stato assistenziale a Stato sociale v. tra gli altri, nella letteratura più recente, F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, pp. 1 ss.

<sup>2</sup> A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori Università, Milano, 2014, cap. 1.

<sup>3</sup> Lo Statuto Albertino, prototipo delle Carte costituzionali di uno Stato liberale, tutelava unicamente i diritti di libertà individuale. Il titolo II, denominato *Diritti e doveri dei cittadini*, conteneva le seguenti norme: «Art. 24. – Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi. Art. 25. – Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato. Art. 26. – La libertà individuale è garantita. Niuno può essere arrestato, o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme ch'essa prescrive. Art. 27. – Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge, e nelle forme ch'essa prescrive. Art. 28. – La Stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Tuttavia le bibbie,

b) la preminente finalità dell'organizzazione statale era la tutela e la garanzia delle libertà individuali e, tra queste, in primo luogo, del diritto di proprietà;

c) ogni intervento statale, dunque, poteva alterare le regole dell'unico gioco consentito in città, e cioè il gioco «privato», perciò gli apparati organizzativi amministrativi erano essenziali, poiché ciò che occorreva assicurare era generalmente connesso all'ordine pubblico e all'amministrazione della giustizia;

d) lo Stato, inoltre, doveva garantire un basso livello di tassazione (indipendentemente dal reddito individuale) e, soprattutto, doveva evitare l'indebitamento, affinché questo non fosse redistribuito su coloro che potevano pagarlo, e cioè le classi più abbienti;

e) si trattava di uno Stato monoclasse (secondo la nota definizione di Giannini), proiezione di una base sociale ristretta, circoscritta alla classe borghese. Le condizioni di status e censo, richieste dalle leggi elettorali del tempo, facevano sì che l'elettorato attivo rappresentasse appena il 2% (circa) della popolazione.

Certo, vi erano diritti che oggi forse potremmo ricondurre alla categoria dei diritti sociali, ma la loro garanzia non veniva assunta come compito dallo Stato. In altri termini, lo Stato sociale non entrava a comporre il *frame* delle Carte costituzionali dell'epoca.

Ciò in quanto esso era fondamentalmente uno Stato «monoclasse», con una base sociale ristretta, tendenzial-

i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo. Art. 29. – Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi. Art. 30. – Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re. Art. 31. – Il debito pubblico è garantito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile. Art. 32. – È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia».

mente circoscritta al ceto borghese e, dunque, omogenea. Per rimanere tale, il diritto di voto non poteva essere esteso in modo indiscriminato, ma andava mantenuto saldamente nelle mani della classe borghese, ritenuta particolarmente capace e affidabile.

Tra gli studiosi italiani fu Giuseppino Treves il primo a cogliere le difficoltà concettuali e definitorie della costruzione dello Stato sociale all'interno di una costituzione materiale caratterizzata ancora dallo Stato di diritto, osservando come «molti sono i punti di frizione tra libertà tradizionali e nuovi diritti sociali. La Costituzione contiene enunciazioni astratte, e non armonizzazioni concrete. Per di più gli istituti in cui si estrinsecano i principi dello Stato di benessere non sono ancora stati sufficientemente adeguati ai postulati dello Stato di diritto»<sup>4</sup>.

Antonio Baldassarre<sup>5</sup> rammenta i tentativi di parte della dottrina italiana di superare tale contrapposizione, attraverso, ad esempio, la teoria degli «interessi costituzionalmente protetti» di Vezio Crisafulli<sup>6</sup>, ovvero mediante la tesi delle «situazioni giuridiche costituzionalmente raccomandate» di Carlo Lavagna<sup>7</sup>, che, tuttavia, si muovevano pur sempre nel contesto dello Stato di diritto ottocentesco.

<sup>4</sup> G. TREVES, *Considerazioni sullo stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, p. 412. Quella che per alcuni doveva essere un'evoluzione scontata (V. COCOZZA, *Costituzione italiana*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988, vol. X, p. 1: «Quale evoluzione dello Stato liberale si pose lo Stato sociale che del primo accoglie alcune linee di ispirazione di fondo [eguaglianza, libertà, democrazia] ma le proietta in una dimensione diversa»), evidentemente poneva questioni di fondo. Per l'inconciliabilità non come problema da risolvere, ma come dato di fatto, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1964, vol. XII, p. 805.

<sup>5</sup> In *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XII, p. 5.

<sup>6</sup> Sul non «soddisfacente» tentativo di V. Crisafulli di equiparare le situazioni soggettive dei diritti sociali agli interessi legittimi v. anche recentemente L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Diritto pubblico*, 2013, p. 54 nota 3.

<sup>7</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XII, pp. 2 ss.

La difficoltà di autonomizzare concettualmente i diritti sociali<sup>8</sup> nasceva proprio dal travaglio dell'abbandono delle rassicuranti categorie liberali verso il mare aperto dei principi costituzionali, peraltro non ancora messi alla prova dalla legislazione repubblicana. La più tranquillizzante delle posizioni non poteva che essere quella della programmaticità delle norme: sia quella delineata nell'art. 3, comma 2, cui i diritti sociali potevano facilmente rapportarsi, sia quella delle norme specifiche riguardanti i singoli diritti<sup>9</sup>.

Anche la loro affermazione come «principi» guida del legislatore<sup>10</sup> non si discostava dalla dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi e, pur distinguendo i diritti sociali da quelli individuali, giungeva inesorabilmente a delinearne una dimensione di puro interesse dell'individuo nei confronti dello Stato<sup>11</sup>.

L'apporto fondamentale allo sviluppo del tema nella letteratura italiana giungerà da Kelsen e consentirà, almeno teoricamente, di uscire dalla gabbia della libertà negativa dello Stato di diritto.

Lo sottolineò con la consueta lucidità Antonio Baldassarre:

Emergendo come un gigante dalla confusione della lingua propria del periodo di Weimar, in un saggio ormai famoso del 1929, che ha posto le basi per la teoria della democrazia pluralista,

<sup>8</sup> Ben evidenziata dall'analisi di B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 19 ss.

<sup>9</sup> In questa direzione, seppure con percorsi e specificazioni diverse, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 440 ss., e P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987, p. 581.

<sup>10</sup> F. PERGOLESÌ, *Orientamenti sociali delle Costituzioni contemporanee*, LEF, Firenze, 1946.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 10. Analogamente A. AMORTH, *La Costituzione italiana, Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, che pur sottolineando la valenza fortemente innovativa dell'inserimento dei principi sociali nella Costituzione che, oltre a riempire di contenuto le norme costituzionali, forniscono criteri di interpretazione a tutta la normazione, primaria e secondaria, non giunge tuttavia all'affermazione dei diritti sociali come diritti «pieni».

Hans Kelsen definiva il regime democratico come la «sintesi dei principi di libertà e di eguaglianza»<sup>12</sup>, nel senso che «l'idea di libertà può essere posta a fondamento di un determinato sistema politico-costituzionale soltanto concependo la libertà come espressione della "legalità sociale" (anziché della legalità naturale), cioè come *libertà positiva*»<sup>13</sup>.

Il «mutamento radicale»<sup>14</sup> richiesto allo Stato di diritto coinvolgeva in tale prospettiva i baluardi della forma di Stato: l'individuo che diventa «persona» e lo Stato che si pone al servizio della realizzazione della sua libertà e dell'eguaglianza tra «persone». Per non essere solo parole e concetti astratti tali termini richiedevano il contorno, o comunque, il contesto strutturale, primo tra tutti coniugare la democrazia «procedurale» (perfetta per l'esaltazione delle libertà individuali) con la scelta dei valori che devono orientare e guidare le scelte di una comunità politica, fissandoli in una legge superiore, cui la legalità sottostante si doveva necessariamente ancorare e vincolare<sup>15</sup>.

Tale nuovo contesto costituzionale non consentiva più, tra l'altro, di pensare allo Stato sociale «come sviluppo dell'ideologia paternalista, anche per indicare una società caratterizzata da una politica statale del benessere, dalla responsabilità sociale tra gli uomini e dall'aiuto reciproco, in una comunità unita da stretti vincoli e determinata da diritti e doveri»<sup>16</sup>, mancando ad essa alcune caratteristiche fondamentali dello Stato moderno: l'eguaglianza e l'auto-determinazione dei cittadini.

Al di là del dibattito sulla nozione di diritto fondamentale (che ovviamente sottostà a tale diversa impostazione) è indubbio, infatti, che la protezione costituzionale dei diritti sociali «mette in crisi la rappresentazione della relazione tra diritti ed autorità ricostruita nella chiave gerberiana dei diritti riflessi che ancora oggi, in ragione anche della grande

<sup>12</sup> BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 5.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>16</sup> G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Bari, 1996, p. 19.

autorevolezza delle sue versioni orlandiane e romaniane, costituisce sostrato (spesso implicito) dell'idea che condiziona l'intero tema dei diritti sociali»<sup>17</sup>. In sostanza metteva in crisi la legittimazione dello Stato di diritto liberale nei suoi presupposti fondamentali. Metteva in crisi l'idea di Stato del periodo liberale e, prima ancora, l'idea «astratta» di persona tipica delle società liberali: una persona colta esclusivamente nella sua dimensione individuale ed oppositiva rispetto al potere pubblico.

In questa prospettiva il passaggio alle Carte costituzionali novecentesche non può essere sminuito a momento di «integrazione» tra libertà negative e libertà positive, a momento, cioè, di completamento dello Stato di diritto attraverso la ricomprensione in esso dei diritti sociali.

Al contrario, è una vera e propria rivoluzione quella che si compie. Lo fa intuire perfettamente Paolo Grossi: «È un popolo concreto di “persone”, cioè di creature relazionali immerse nella propria vita quotidiana»<sup>18</sup> quello che viene ora considerato attraverso la costruzione dello Stato sociale.

L'art. 22 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 1948 esplicitava perfettamente il passaggio preconizzato, indicandolo quale base per la pacifica convivenza tra gli uomini di tutte le società: «Ogni uomo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale; ha il diritto di ottenere, con provvedimenti nazionali e con la collaborazione internazionale, e secondo l'organizzazione e gli strumenti tipici di ogni Stato, il godimento dei diritti economici e sociali e culturali indispensabili alla propria dignità ed al libero sviluppo della propria personalità».

Tra il resto, come ben rammenta Paolo Pombeni, il primo contributo storico di livello sullo Stato sociale, e cioè quello di Gerhard Ritter al XVI Congresso internazionale di Scienze storiche, ebbe il merito di trattare per la prima volta la questione «non sotto l'ottica della storia della previdenza sociale, o, se vogliamo, sotto quella dello sviluppo

<sup>17</sup> PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, cit., p. 71.

<sup>18</sup> P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 68.

delle tecniche di lotta alla povertà, ma di avere considerato il tema in tutta la sua pregnanza politica di chiave di legittimazione dello Stato moderno»<sup>19</sup>.

Tra i compiti dello Stato sociale, affermava infatti Ritter,

non c'è soltanto la garanzia della sicurezza sociale del singolo, realizzata con misure di tutela del reddito in caso di vecchiaia, invalidità, malattia, infortunio e disoccupazione, con gli assegni familiari, con l'assistenza sanitaria e l'edilizia sociale. Sono tipiche dello Stato sociale anche le misure volte ad eguagliare le diverse possibilità iniziali del singolo, con l'istruzione e la formazione statale, e la redistribuzione parziale del reddito da parte del sistema fiscale, nonché con la regolamentazione del mercato del lavoro e con provvedimenti di tutela delle condizioni lavorative<sup>20</sup>.

Ed ancora, proseguiva l'autore, lo Stato sociale avrebbe dovuto preoccuparsi dell'autotutela dei lavoratori, garantendo l'esistenza delle organizzazioni di rappresentanza; avrebbe, inoltre, dovuto regolamentare il proprio ruolo nell'ambito dei conflitti di lavoro e dei conflitti di classe, più in generale.

Dunque, lo Stato sociale prefigurava uno Stato fondato su una «nuova» legittimazione: intesa sia come rappresentanza costruita su basi diverse (e resa necessaria dall'esplosione del suffragio universale e dei partiti), foriera della necessità di dialettizzare i nuovi bisogni sociali (lavoro, istruzione, assistenza) prima relegati nel privato; ma anche intesa come necessità di «fondamento» nuovo e diverso alla convivenza politica tra gli Stati (in questa direzione andava, per esempio,

<sup>19</sup> P. POMBENI, *Prefazione, ibidem*, p. XI. Situazione che per Pombeni trovava una conferma anche nella letteratura italiana. Nel momento in cui l'A. scriveva, infatti, erano stati pubblicati pochi lavori di un certo spessore sul tema, tra cui lo studio di G. GOZZI, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 1988, quello di A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, Editori Riuniti, Roma, 1977 e quello di D. MARUCCO, *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Franco Angeli, Milano, 1981.

<sup>20</sup> RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 21.

l'inclusione nella Carta dei diritti per l'ONU del diritto al benessere)<sup>21</sup>.

Alle rivendicazioni rivoluzionarie libertarie, ormai acquisite nel panorama della cultura occidentale, occorre aggiungere l'obbligazione dello Stato alla promozione del benessere, poiché le «origini dello Stato sociale si riallacciano a due pilastri: da un lato l'antico problema della responsabilità sociale verso la povertà, dall'altro il problema nuovo del contraccambio che lo Stato deve offrire a dei cittadini su cui pone pesi di servizio piuttosto notevoli ed indiscriminati»<sup>22</sup>.

In questo contesto i «compiti» dello Stato sociale diventano certo imponenti, nella logica appunto di garantire lo sviluppo per ognuno di condizioni dignitose di vita partecipativa, economica e sociale. Cosicché alle classiche funzioni di benessere già note agli Stati assoluti si affiancavano, ad esempio, interventi «ecologici» (finalizzati ad intervenire sulle infrastrutture, sul trasporto pubblico, sull'ambiente), ovvero interventi «pedagogici», «volti a migliorare la capacità di azione delle persone attraverso istanze formative, consultive e informative»<sup>23</sup>.

Alla base di tutto ciò, nota bene Gerhard Ritter, vi era l'urgenza di risposte che trascendevano i confini nazionali e accomunavano quasi tutti gli Stati di matrice occidentale. L'esigenza di dare una risposta «al crescente bisogno di regolazione di rapporti sociali ed economici diventati più complessi dopo l'industrializzazione e l'urbanizzazione, alla sempre minore importanza delle forme tradizionali del solidarismo, soprattutto di quello familiare, ed all'inasprimento dei conflitti di classe»<sup>24</sup>. Tutte funzioni che gli Stati potevano

<sup>21</sup> Contro la concezione «sostanzialistica» e a favore della democrazia meramente procedurale v. A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Laterza Roma-Bari, 2003, secondo cui non bisogna abbandonare all'«imperialismo morale» della politica la definizione dei diritti, bensì affidarsi alle procedure democratiche allo scopo di non abiurare dal valore della sovranità popolare (*Introduzione*).

<sup>22</sup> POMBENI, *Prefazione*, cit., p. XIII.

<sup>23</sup> Così F.X. KAUFMANN, citato da RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 22.

<sup>24</sup> RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp. 24-25.

assolvere attraverso formule di governo più o meno liberali, ovvero mediante interventi di «controllo» sociale, ovvero attraverso strumenti finalizzati ad aumentare l'autodeterminazione, la diminuzione della dipendenza sociale attraverso il sostegno alla dignità e alla libertà della persona.

La nostra Costituzione entra completamente in tale solco, tentando di coniugare la democrazia procedurale (di un solido sistema parlamentare) con quell'aspirazione ai valori e ad un progetto di società che costituiscono un saldo terreno di ancoraggio dei diritti sociali<sup>25</sup>.

Nella Costituzione italiana vi è un progetto compiuto<sup>26</sup>, da cui i diritti sociali si alimentano e che a loro volta alimentano, tanto se li si ritenga finalizzati al pieno riconoscimento del valore della persona rispetto allo Stato<sup>27</sup>, tanto se si ritengano proiettati alla realizzazione dell'eguaglianza formale<sup>28</sup> o di quella sostanziale<sup>29</sup>; tanto, ancora, come parrebbe più corretto, se si ritengono ancorati in maniera circolarmente inscindibile i due aspetti<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> V. *supra* cap. 2 par. 7.

<sup>26</sup> Così A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991, pp. 654 ss.; G. PITRUZZELLA, *Considerazioni su l'idea di Costituzione e il mutamento costituzionale*, in *Arch. dir. cost.*, 1993, p. 69; P. CIARLO, *Il costituzionalismo appannato*, in *Democrazia e diritto*, 2001, pp. 58 ss.; M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Atti del XIII Convegno annuale AIC (Trieste, 17-18 dicembre), Cedam, Padova, 1999; A. MASTROPAOLO, *Stato sociale, democrazia dei partiti*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 8*, 1997, pp. 101 ss.

<sup>27</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, vol. I, p. 155; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 102; E. SPAGNA MUSSO, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Cedam, Padova, 1990, pp. 189 ss.

<sup>28</sup> MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, cit., pp. 802-803.

<sup>29</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pp. 757 ss.; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999, pp. 16 ss.

<sup>30</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli,

Ed è precisamente da questo «progetto compiuto» che occorre ripartire.

### 3. *Il rapporto tra Stato e persona: il «compromesso» costituzionale*

Esso, anzitutto, si fonda sul «compromesso» costituzionale raggiunto tra le forze politiche in Assemblea costituente, con riguardo al tema del rapporto tra Stato e persona.

Pur avendo già e a più riprese fatto cenno a tale aspetto, occorre ora richiamarlo ancora una volta e in termini più generali, collegati alle discussioni su quelli che diverranno i principi fondamentali.

Filippo Pizzolato ha sottolineato come l'accordo raggiunto in sede costituente poggiasse sull'impostazione dossettiana dell'«anteriorità logica della persona rispetto allo Stato e nell'integrazione della persona dentro il pluralismo sociale»<sup>31</sup>. Impostazione che, da tutt'altra prospettiva, ebbe l'adesione di Togliatti la cui visione storicistica dello Stato conduceva a ritenere quest'ultimo un fenomeno storico, appunto, contingente, rispetto all'immanenza, sempre storica, dell'uomo. Sempre Pizzolato evidenzia ancora come tale accordo fu raggiunto grazie alla rinuncia a definire l'essenza della persona umana che rese possibile (e rende ancora oggi possibile) convergere «sull'idea della finalizzazione dello Stato allo sviluppo della personalità umana e sulla connotazione relazionale (sociale) e solidale della personalità umana stessa»<sup>32</sup>.

In questo senso – e più correttamente – la migliore dottrina non vede nell'art. 2 della Costituzione il trionfo

Torino, 2001, vol. I, p. 39; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, p. 10; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali, in Democrazia e diritto*, 1994, pp. 558 ss.

<sup>31</sup> F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1999, p. 102.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 103.

dell'impostazione cattolica, bensì il suggello dell'accordo tra i costituenti democristiani e quelli comunisti sul significato da attribuire al rapporto tra Stato e persona.<sup>33</sup> Del resto non bisogna essere per forza cattolici per attribuire alla persona un valore centrale e ontologicamente precedente allo Stato.

Il contrasto, in realtà, si giocava su ben altro piano, e cioè sulla concezione dello Stato, il che dà ragione della maggiore distanza dei liberali (rispetto ai socialisti e comunisti) dalle posizioni dei cattolici.

La prospettiva dell'accordo maturato in Assemblea costituente, dunque, non senza vivaci contrasti, superava l'impostazione liberale della libertà negativa: l'anteriorità dei diritti della persona si definisce e si realizza all'interno di un contesto «sociale» che, tuttavia, non si identifica con lo Stato, ma che pur vive e germoglia dentro lo Stato stesso.

Il parto originale generato da tale accordo sta proprio nell'idea che l'anteriorità dei diritti della persona rispetto allo Stato è garantita prima di tutto dall'azione dello Stato stesso: «Il diritto naturale sostenuto dal gruppo democristiano, lungi dall'escludere lo Stato, lo comprende appieno e, anzi, gli affida il fine essenziale di affermare la dignità della persona umana»<sup>34</sup>.

Solo in tale chiave di lettura si comprende appieno il raggiunto «compromesso» e, soprattutto, il fatto che dopo lo stesso compromesso inizia il «cammino parallelo dei futuri artt. 2 e 3»<sup>35</sup>: una volta affermata la dignità della persona, tutte le persone diventano «naturalmente» uguali in dignità e lo Stato non può che assumersi il compito di realizzarla concretamente.

I due articoli che l'11 settembre vedranno la luce fotografavano fedelmente il punto di arrivo:

<sup>33</sup> Così decisamente A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali artt. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 52.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 107.

*Art. 1.* – «La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere a un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, in cui le persone debbano completarsi a vicenda, riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri all'uomo, sia come singolo sia come appartenente alle forme sociali, nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona».

*Art. 2.* – «Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto a eguale trattamento sociale. È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa».

#### 4. *Il nesso tra realizzazione dell'uguaglianza (art. 3) e sviluppo della persona (art. 2)*

Il progetto che prende forma, dunque, lega inscindibilmente il compito statale di garanzia delle libertà allo sviluppo della persona umana alla realizzazione dell'uguaglianza, basi di una società solidale e democratica. Non si potrebbe esprimerlo meglio che ricordando il testo che il 2 ottobre Dossetti e Basso sottopongono all'Assemblea: «Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l'incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica».

Il carattere finalistico degli artt. 2 e 3 è un passaggio chiave, mai sottolineato a sufficienza, ma essenziale per la comprensione dell'identità costituzionale dello Stato sociale: la sua realizzazione è finalizzata a garantire lo sviluppo della persona.

Come nell'Ottocento l'affermazione dell'uguaglianza scaturì dall'uguaglianza politico-democratica che sfociò, tra l'altro, nel compromesso tra capitale e lavoro, la Costituzione

assume un «più alto ideale di uguaglianza: l'uguaglianza della dignità della persona umana che caratterizza un umanesimo plenario, cioè di tutta la persona e di tutte le persone»<sup>36</sup>.

Pertanto, l'espressione Stato sociale, pur non essendo mai nominata nella Costituzione, trova le sue basi nell'art. 3, comma 2, insieme a quelle norme costituzionali di cui alla Prima parte che riguardano i diritti sociali, la promozione umana e la solidarietà sociale<sup>37</sup>.

Per la Costituzione italiana «il punto di partenza non è dato dallo Stato, ma è rappresentato dai luoghi e dai legami sociali (...) nei quali e mediante i quali il singolo individuo si fa persona e si esprime come persona»<sup>38</sup>.

L'ancoraggio dei diritti sociali alla dignità della persona è stato una scelta precisa dei costituenti e in quanto tale essa struttura la forma di Stato.

Già nella Commissione Forti, infatti, si erano levate le voci di Massimo Severo Giannini e di Costantino Mortati in tal senso, e cioè nella richiesta di fare della Costituzione la sede giuridica dei diritti sociali, senza le ambiguità linguistiche che avrebbero successivamente generato problemi di individuazione dei responsabili dell'attuazione costituzionale<sup>39</sup>.

Sarà successivamente, nelle varie Sottocommissioni, che tali indirizzi prenderanno forma.

Così, nella prima Sottocommissione si salderà il principio di uguaglianza sostanziale con quello dello sviluppo della persona, non solo nella sua dimensione individuale, ma altresì in quella sociale. Dalla formula utilizzata da Giorgio La Pira nel suo intervento del 9 settembre 1946, «lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato», trapelava, come sottolineato in dottrina, l'intenzione di connettere

<sup>36</sup> F. DE GIORGI, *L'istruzione per tutti. Storia della scuola come bene comune*, Editrice La Scuola, Brescia, 2010, p. 76.

<sup>37</sup> Per una sintesi in proposito v. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 1-35.

<sup>38</sup> BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 14.

<sup>39</sup> Lo ricorda PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., pp. 97 ss., ripercorrendo in particolare le articolate posizioni di Giannini e Mortati che, però, rimasero minoritarie.

strettamente la centralità della persona con la forma di Stato democratico<sup>40</sup>.

La seconda Sottocommissione sarà, invece, dominata dal tema della famiglia in cui tuttavia (al di là delle inevitabili polemiche suscitate dalla posizione dei costituenti cattolici in relazione allo status costituzionale della famiglia stessa) si proiettava quell'idea di solidarietà sociale che, va rammentato, costituisce uno dei fondamenti più solidi alla costruzione di uno Stato sociale «democratico». Si è già infatti ricordato come lo Stato, che assicura da solo tutte le prestazioni sociali e che, anzi, pretende il dominio della prestazione sociale, è sì sociale, ma al contempo autoritario, come taluni regimi politici (in Italia, il fascismo) ampiamente dimostrano.

È però nella terza Sottocommissione, con il tema del lavoro, che prende più compiutamente forma l'idea di Stato sociale.

Lo schema proposto da Amintore Fanfani (seduta del 26 luglio 1946) è particolarmente denso e comprende: un sistema di garanzie economico-sociali che concretano un diritto alla «vita»; l'assunzione come «canone fondamentale di etica sociale, che ad ogni cittadino sia garantito un minimo di esistenza sufficiente e degna» che, tuttavia, non si tramuti in un diritto di assistenza da parte dello Stato bensì, principalmente, nel dovere per lo Stato di realizzare un sistema per cui «all'attività produttiva concorra il maggior numero possibile di cittadini». Sempre nella terza Sottocommissione, e sempre ad opera principalmente di Fanfani, viene altresì esplicitato il dovere dello Stato di fornire garanzie economico-sociali per il pieno affermarsi della personalità, principalmente istruzione e attività professionale.

Proprio con riguardo a tali posizioni (e rinviando sulle singole norme all'analisi già effettuata *supra* al cap. 1) risulta decisamente riduttiva la configurazione dei diritti sociali come diritti che si radicano fondamentalmente sull'art. 3,

<sup>40</sup> Così S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 189.

comma 2, e cioè sulla necessità di rimuovere ostacoli allo sviluppo della persona umana<sup>41</sup>.

Tale visione, infatti, conduce inevitabilmente ad inquadrare il fenomeno dei diritti sociali e il compito conseguente dello Stato in funzione prevalentemente redistributiva, con la conseguenza di enfatizzare eccessivamente la questione del finanziamento dei diritti sociali, rispetto a quella del loro nesso con la forma di Stato democratica.

Al contrario, il dibattito costituente mostra un'infinità e quantità di sfumature che ribaltano i termini della questione, e conferiscono priorità concettuale e ideologica allo sviluppo della persona come fattore determinante lo sviluppo economico e sociale del Paese. Nel senso che, come è stato ben evidenziato, lo Stato sociale diviene «corollario» del principio personalista<sup>42</sup>, con la conseguenza di rendere coesistente alla forma di Stato l'esistenza dei diritti sociali.

In altri termini, «il progetto di *reformatio* sociale si configura come passaggio storico necessario per lo sviluppo della persona umana e, quindi, è servente al raggiungimento di quel determinato e superiore fine»<sup>43</sup>. Pertanto la

relazione tra art. 2 e art. 3, c. 2, muove dal riconoscimento che fine indisponibile di ogni Stato è quello di promuovere tutte le condizioni favorevoli alla massima espansione della persona, che è quanto sostanzialmente l'art. 2 prescrive, e, su questa base, identifica il compito storico preciso dello Stato nello scioglimento

<sup>41</sup> Per questa impostazione decisamente PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., p. 123, secondo cui «l'art. 3, II, costituisce non solo il fondamento e l'ancoraggio costituzionale delle configurazioni da parte del legislatore dei diritti sociali, ma fornisce un criterio di valutazione da applicare alle politiche sociali»; GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, cit., p. 6, secondo cui il passaggio dallo Stato liberale a quello democratico implica che «ad esso e alle sue diverse funzioni viene ora affidato un compito assai più impegnativo: garantire, insieme all'astratto diritto di proprietà, l'allocazione ugualitaria di alcuni beni, sì da rendere possibile a ciascun individuo il pieno sviluppo della propria personalità e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

<sup>42</sup> BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit., p. 140.

<sup>43</sup> PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, cit., pp. 131-132.

delle cristallizzazioni determinate da situazioni di privilegio e disparità di diritti, secondo il precetto dell'art. 3, c. 2<sup>44</sup>.

Personalismo ed eguaglianza sostanziale, dunque, rendono «plurale» (non ambiguo) il fondamento dei diritti sociali, nella misura in cui fondano l'idea che la persona vale in sé, indipendentemente dal proprio *status* o dalla propria capacità lavorativa<sup>45</sup>.

5. *Critica alla dottrina maggioritaria che fonda lo Stato sociale (e la protezione dei diritti che ne derivano) sul solo art. 3 Cost.*

La maggioranza della dottrina costituzionalistica, come noto, ha invece fondato lo sviluppo dello Stato sociale sulla sola realizzazione del principio di uguaglianza<sup>46</sup>, intendendo «la protezione costituzionale dei diritti sociali come espressione del principio di uguaglianza, sussumendoli sotto questo

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>45</sup> Il passaggio filosofico e giuridico è acutamente tratteggiato da S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008. Sul punto con riguardo all'istruzione v. G. BARONE, G. VECCHIO, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale. Oltre il paradigma economicistico*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2012.

<sup>46</sup> Sul punto v., tra gli altri, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 Cost.*, in ID., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954; L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, in part. pp. 317 ss.; C. ROSSANO, *Il principio d'eguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1966; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984; A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Japadre, L'Aquila-Roma, 1984; A. MOSCARINI, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 365 ss.; A. BRANCASI, *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 909 ss.; A. CELOTTO, *Art. 3, 1 comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. I, pp. 65 ss.; C. PINELLI, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in ID. (a cura di), *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 396 ss.

principio – e, talora, nel perimetro degli istituti di sicurezza sociale – tutelati solo in relazione al conseguimento di fini (l’uguaglianza) ad essi estranei, a differenza delle libertà che ricevono protezione in se e per sé»<sup>47</sup>.

Si tratta di una questione centrale, la cui comprensione è cruciale, non solo nella presente trattazione ma ai fini stessi della sopravvivenza di uno Stato sociale effettivamente ancorato ai principi costituzionali, e cioè agli artt. 2 e 3, come evidenziato nel precedente paragrafo.

La «sussunzione» tra diritti sociali e principio di uguaglianza si è riverberata nell’estensione dei diritti sociali per «categorie», facendo venire meno quella caratteristica, invece, fondamentale per cui il diritto sociale è tale, in quanto serve a «rimuovere» una concreta situazione di svantaggio, la cui permanenza ostacola il libero sviluppo della persona.

L’attuazione del diritto sociale sganciata dalla concreta situazione della persona – e dalla finalità di promozione dello sviluppo della persona stessa – scolorisce la portata davvero rivoluzionaria dell’innovazione costituzionale. In quanto, come acutamente sottolineato, dalla sovrapposizione sopra descritta emerge l’idea che «i diritti sociali non abbiano rilievo in sé, ma siano funzionalizzati all’uguaglianza sostanziale»<sup>48</sup>; che, in altri termini, «i diritti sociali non sono posizioni soggettive; la Costituzione protegge un “risultato” – l’uguaglianza – che può essere conseguito solo attraverso azioni (positive) riservate all’autorità pubblica ed il diritto sociale non è se non l’involucro esterno delle pretese ai risultati di quelle azioni»<sup>49</sup>.

Il che è pur vero, ma coglie solo una parte del disegno costituzionale, nel senso che priva il disegno costituzionale della prospettiva immanente così chiara, invece, nella ricostruzione dell’*original intent*: lo Stato sociale è finalizzato alla promozione della persona e l’uguaglianza sostanziale è il principale strumento per la sua realizzazione. Se si

<sup>47</sup> PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l’autorità*, cit., p. 73.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 77.

confondono fini (promozione delle persone) con strumenti (rimozione degli ostacoli) si finisce per immaginare politiche che hanno a che fare con rivendicazioni di categorie, e non con politiche mirate alle persone, trasfigurando in tal modo il disegno costituzionale.

È dunque inficiata da parzialità l'idea che sia il raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale il compito fondamentale delle istituzioni repubblicane<sup>50</sup>. È parziale poiché non considera l'ipotesi che tale fine potrebbe essere raggiunto (ed è stato storicamente raggiunto) da regimi non democratici, da regimi non rispettosi della dignità della persona. È parziale perché incorpora, in realtà, o meglio attualizza in forma moderna, l'idea dello Stato paternalistico di ottocentesca memoria. Ed infatti, chi si pone in questa prospettiva coglie nell'art. 2 Cost. unicamente la dimensione della doverosità della solidarietà economica, politica e sociale<sup>51</sup>, e non anche la «finalizzazione» dell'uguaglianza allo sviluppo della persona. Infine, chi si pone in questa prospettiva trascura che il paternalismo statale contribuisce ad inverare continuamente quella che autorevole dottrina ha individuato come principale difetto dello Stato sociale paternalistico: l'«antropologia dell'uomo assistito».

È questa la critica che Guido Corso indirizzava al modo in cui lo Stato sociale in Italia veniva attuato all'inizio degli anni Ottanta che centrava, e centra tuttora, la vera questione: «L'estensione e la universalizzazione dei servizi pubblici concorrono a definire (essendone concausa ed effetto ad un tempo) l'antropologia dell'uomo assistito»<sup>52</sup>. Cioè di un uomo

che si muove in una dimensione puramente quantitativa (reddito, prestazioni sanitarie, tempo libero); che non conosce l'incertezza del futuro (che la filosofia assicurativa riduce a rischio calcolato e

<sup>50</sup> Tra i molti v., sul punto, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, p. 139.

<sup>51</sup> Tra gli altri, M. RUOTOLO, *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzione e sicurezza dello Stato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 587 ss.

<sup>52</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pp. 782-783.

monetizzabile e la politica programmatrice assimilata a un progetto da realizzare); che rifiuta il bisogno come elemento coesistente alla condizione umana (alla ricerca di quella *freedom from want* che contrassegna il sogno gnostico roosveltiano); che non conosce altri beni che non siano beni esclusivi (i beni che non possono essere fruiti simultaneamente da più persone come la sapienza e l'amicizia); che è radicalmente dipendente (dallo Stato, dal collettivo, dal sociale)<sup>53</sup>.

Insomma, nella prospettiva appena configurata la rimozione degli ostacoli di qualunque natura, assegnata alla Repubblica dall'art. 3, comma 2 Cost., è finalizzata a se stessa, o ancora, non ha finalità se non quella dell'uguaglianza stessa. Il che, oltre a costituire un nonsenso logico (uguaglianza finalizzata all'uguaglianza), contrasta a tutto tondo con la centralità che i costituenti assegnarono allo sviluppo della persona quale fine dell'azione dei pubblici poteri.

Le teorie che collegano lo Stato sociale al solo art. 3, comma 2 sono dunque insufficienti, perché non tengono conto di quella circolarità che promana dal dettato costituzionale, non assumendo il valore fondante di quella circolarità.

6. *Il nesso tra artt. 2 e 3 Cost.: lo Stato sociale per lo sviluppo della «libertà» della persona*

La persona di cui alle norme costituzionali è quella che «preesiste allo Stato e ad ogni altra organizzazione sociale, non può essere considerata come un'entità solo da rispettare, ma in quanto “persona sociale”, *homme situé*, va aiutata a forgiarsi e a svilupparsi: e questo è il compito che va realizzato da parte del legislatore e poi garantito dagli altri poteri»<sup>54</sup>.

La concezione giusnaturalistica, che ha guidato i lavori dell'Assemblea costituente<sup>55</sup> e che ha condotto la dottri-

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, cit., p. 9.

<sup>55</sup> Su cui v. BARBERA, *Art. 2*, cit., pp. 81 ss.

na unanime a riconoscere il primato della persona sulle istituzioni pubbliche, non si limita, dunque, ad una pura affermazione astratta e senza conseguenze ma, al contrario, incide direttamente sulla forma di Stato e, dunque, sulla concezione di Stato sociale.

Insomma, occorre recuperare il valore «assiologico» dell'uguaglianza, che ha un senso in quanto sia connessa al fine di promuovere lo sviluppo della persona.

La differenza non è di poco conto: finalizzare l'uguaglianza allo sviluppo della persona significa porre la persona in condizione di diventare attrice del suo cambiamento.

L'azione statale, in questa prospettiva, è volta a «liberare» le potenzialità insite nella comunità, come magistralmente propone Amartya Sen:

Al centro della lotta contro la privazione c'è, in ultima analisi, l'azione individuale; ma quella libertà di agire che possediamo in quanto individui è, nello stesso tempo, irrimediabilmente delimitata e vincolata dai percorsi sociali, politici ed economici che ci sono consentiti. Esiste una profonda complementarità tra l'azione dell'individuo e gli assetti della società, ed è importante riconoscere contemporaneamente *sia* la centralità della libertà individuale, *sia* la forza delle influenze sociali sull'entità e la portata di tale libertà<sup>56</sup>.

Non c'è altro modo per uscire definitivamente dall'impalcatura dello Stato liberale delle *libertà negative* se non mettendo al centro dei fini statali lo sviluppo delle *libertà positive*: solo così si esce definitivamente dallo Stato paternalistico ottocentesco, come ci ricordava Hans Kelsen nella prima metà del secolo scorso.

Perciò la prospettiva individuata da Amartya Sen è particolarmente convincente.

Essa, infatti, non punta sulle libertà naturali (secondo la prospettiva liberale ancora riproposta in maniera moderata da John Rawls ed estrema da Robert Nozick), neppure sulla capacità degli Stati di produrre fattori di crescita economica

<sup>56</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000, pp. 5-6.

avulsi dalla concreta situazione delle persone, ma, invece, indica la strada della rimozione dei fattori di «illibertà» che imprigionano le persone:

Questa concezione, che mette al centro le libertà umane, si contrappone ad altre visioni più ristrette dello sviluppo, come quelle che lo identificano con la crescita del prodotto nazionale lordo, o con l'aumento dei redditi individuali, o con l'industrializzazione, o con il progresso tecnologico, o con la modernizzazione della società. Naturalmente, la crescita del PNL, o dei redditi individuali, può essere un importantissimo mezzo per espandere le libertà di cui godono i membri della società<sup>57</sup>.

La libertà (o meglio, l'essere posti in condizione di libertà), in questa prospettiva, è infatti fondamentale per due ragioni distinte e cioè «la ragione valutativa: quando si giudica se c'è o non c'è progresso, ci si deve chiedere prima di tutto se vengono promosse le libertà di cui godono gli esseri umani; la ragione dell'efficacia: la conquista dello sviluppo dipende, in tutto e per tutto, dalla libera azione degli esseri umani»<sup>58</sup>. Certo, ammette Sen, sulle possibilità di azione delle persone operano in maniera condizionante molti fattori, dalle opportunità economiche alle libertà politiche, dai poteri sociali alle «condizioni abilitanti», quali la buona salute e l'istruzione di base, ma, al contempo, «sugli assetti istituzionali che rendono possibili queste condizioni agisce l'esercizio delle libertà individuali, mediato dalla libera partecipazione alle scelte sociali e alla formazione delle decisioni pubbliche»<sup>59</sup>.

Non è detto, dunque, che le condizioni date (per le persone) siano macigni irremovibili, ed anzi il compito delle Costituzioni è proprio quello di disegnare un progetto di «liberazione» dell'uomo dalle condizionalità negative. A patto, tuttavia, che le libertà siano concepite sia come «fini primari» dello sviluppo, sia come «mezzi principali» dello sviluppo stesso.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 11.

In altri termini, secondo Amartya Sen, la libertà è data per agire e solo la connessione empirica tra tali due aspetti della libertà rafforzano il valore della libertà stessa:

Questa concezione dell'economia e del processo di sviluppo imperniata sulla libertà è molto simile – per riprendere la distinzione medievale tra «paziente» ed «agente» – ad una visione orientata all'agente. In presenza di adeguate occasioni sociali, i singoli individui possono sia plasmare il proprio destino, sia aiutarsi reciprocamente in modo efficace. Non è necessario vederli prima di tutto come destinatari passivi dei benefici di un programma di sviluppo intelligente; esistono anzi ragioni molto forti per riconoscere il ruolo positivo di un'iniziativa libera e realisticamente sostenibile e perfino dell'impazienza costruttiva<sup>60</sup>.

Si tratta di un progetto a tutto tondo, come la stessa concezione del nesso tra artt. 2 e 3 della nostra Costituzione richiede: «Lo sviluppo richiede che siano eliminate le principali fonti di illibertà: la miseria come la tirannia, l'angustia delle prospettive economiche come la deprivazione sociale sistemica, la disattenzione verso i servizi pubblici come l'intolleranza o l'autoritarismo di uno Stato repressivo»<sup>61</sup>.

Un'illibertà da eliminare è la mancanza di istruzione, perché la permanenza di questa illibertà, prima ancora che frenare lo sviluppo economico di un Paese, è fortemente limitante degli elementi costitutivi della capacità della persona: «Il ruolo costitutivo (della libertà) attiene all'importanza delle libertà sostanziali per l'arricchimento della vita umana; le libertà sostanziali comprendono capacità elementari, come l'essere in grado di sfuggire a certe privazioni – fame acuta, denutrizione, malattie evitabili, morte prematura – nonché tutte le libertà associate al saper leggere, scrivere e far di conto, al diritto di partecipazione politica e di parola»<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 41.

La scienza economica, secondo Amartya Sen, attribuisce importanza quasi esclusivamente alla disuguaglianza di reddito:

Questa visuale così limitata contribuisce a far sì che vengano trascurati altri modi di considerare la disuguaglianza e l'equità, il che ha conseguenze di vasta portata sulle scelte di politica economica. Il dibattito politico infatti è stato distorto da un'eccessiva attenzione alla povertà e disuguaglianza di reddito che ha portato a trascurare privazioni legate ad altre variabili, come la disoccupazione, la cattiva salute, la mancanza di istruzione, l'esclusione sociale<sup>63</sup>.

L'eliminazione di tali illibertà, però, implica l'azione e lo sviluppo della libertà della persona per ibridare e contagiare lo sviluppo di tutti. Questo aspetto è cruciale ai fini di questo lavoro: liberare le persone dalle «illibertà» (azione che compete ai poteri pubblici) significa agire altresì sulle libertà delle persone per costruire le stesse azioni pubbliche. In questo senso le libertà sono, nella prospettiva delineata da Amartya Sen che qui si condivide, «fini» e allo stesso tempo «mezzi».

Le libertà hanno, infatti, un ruolo «costitutivo per la persona in quanto tale e in qualunque situazione e contesto essa viva: dobbiamo distinguere l'importanza *intrinseca* della libertà umana come obiettivo primario dello sviluppo, dall'efficacia *strumentale* dei diversi tipi di libertà specifica nel promuovere la libertà umana in generale»<sup>64</sup>.

La prospettiva appena delineata non va confusa con quella, ultimamente rinvigorita da Roger Abravanel, della meritocrazia<sup>65</sup>, al contrario.

Per Abravanel una società meritocratica è quella basata sulle abilità e capacità dimostrate e non sulla ricchezza ereditata, sulle relazioni parentali e clientelari possedute.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 112

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 42. Le libertà strumentali cui si riferisce l'A. sono: le libertà politiche; le infrastrutture economiche; le occasioni sociali (tra cui comprende scuola e sanità); le garanzie di trasparenza e la sicurezza protettiva.

<sup>65</sup> Delineata nel volume *Meritocrazia*, Garzanti, Milano, 2008.

Non solo, poiché nelle stesse società «le conseguenze del merito e del demerito morale tendono ad essere spinte al massimo: non esiste uno Stato compassionevole che protegge il cittadino anche da se stesso. Ciascun individuo è pienamente responsabile delle proprie azioni»<sup>66</sup>. Secondo l'autore, inoltre, in queste società crescerebbe la fiducia verso le pari opportunità. Il cittadino, infatti,

confida che, se forse a lui non sarà consentito di realizzare i propri sogni, i suoi figli probabilmente partiranno alla pari di altri che stanno molto più in alto nella scala sociale. La profonda fiducia nel fatto che le pari opportunità siano davvero tali fa sì che i cittadini delle società meritocratiche tollerino la disuguaglianza perché credono nella mobilità sociale. La disuguaglianza viene accettata perché è in qualche modo considerata «giusta»: la fiducia nelle pari opportunità ha consentito l'affermazione di un'ideologia che giustifica le disuguaglianze<sup>67</sup>.

Ora in questa ricostruzione rimane in ombra (forse consapevolmente) un fattore decisivo, e cioè che le abilità e le capacità non sono «innate» nella persona, ma sono invece la risultante di un contesto familiare e sociale. Nel 2006 Eric Knudsen, James Heckman, Judy Cameron e Jack Shonkoff pubblicarono un famoso articolo<sup>68</sup> in cui dimostrarono che le distanze nelle capacità cognitive ed emotive dei bambini di tre anni sono già ampie in relazione agli stimoli che avevano sin lì ricevuto. Quasi dieci anni prima, nel 1995, due ricercatori americani, Betty Hart e Todd Risley, avevano condotto uno studio proprio negli Stati Uniti<sup>69</sup> da cui emergeva un profondo divario linguistico e culturale tra bambini di quattro anni di diverse estrazioni sociali: 48 milioni le parole acquisite dai bambini più benestanti contro 13 di quelli più poveri. I bambini di più bassa estrazione

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>68</sup> *Economic, Neurobiological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103, 27 July 2006, pp. 1055 ss.

<sup>69</sup> *Meaning differences in the everyday experience of young American children*, Paul H. Brookes Publishing Company, Baltimore, 1995.

sociale avevano, poi, rivelato un quoziente intellettuale medio di molto inferiore a quello dei bambini più ricchi.

Applicare la meritocrazia dopo, anche con le migliori intenzioni, significa perpetrare il vantaggio o lo svantaggio già accumulato. Il nesso tra povertà e de-scolarizzazione (su cui v. *supra* Introduzione, par. 1.3) è una netta riprova di ciò: i bravi se sono poveri facilmente si disperdono.

Il merito, insomma, «pone in evidenza le ineguaglianze naturali e dà ad esse rilievo nella competizione per le migliori opportunità, individuando una categoria particolare di persone»<sup>70</sup>. Ciò giustifica l'idea di ritenere ingiusto dare rilievo al merito nell'istruzione di base: in questa fase, infatti, occorre fare il contrario, e cioè rimuovere (tentare di rimuovere) i fattori casuali e solo successivamente giocare sulle differenze.

Dunque le società meritocratiche alla fine potrebbero, per una sorta di eterogenesi dei fini, perpetuare se stesse. Il che non è poi così improbabile se lo stesso Abravanel ammette che «l'educazione sta diventando il privilegio che i genitori delle società meritocratiche trasmettono ai propri figli»<sup>71</sup>. E per stemperare questa profonda verità aggiunge subito dopo che «questo fatto viene percepito come ancora troppo discriminante, ma sicuramente in misura molto inferiore rispetto a un'eredità fatta di azioni, palazzi e proprietà terriere»<sup>72</sup>.

Infine, il prezzo da pagare (la «generale» tolleranza delle disuguaglianze «artificiali») si scontra con i valori fondanti le democrazie occidentali, tra cui certamente la nostra.

## 7. *Ripartire dalla finalità dello sviluppo della persona: rimuovere le «illibertà» che si fondano sulla mancanza di istruzione*

La finalizzazione dello sviluppo della persona è stata indubbiamente e con qualche successo, almeno sino ad un

<sup>70</sup> H. CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 475.

<sup>71</sup> R. ABRAVANEL, *Meritocrazia*, Garzanti, Milano, 2008, p. 64.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

certo punto, teorizzata con riguardo al diritto al lavoro. Basti rammentare il pensiero di Ferruccio Pergolesi<sup>73</sup> a ridosso dell'entrata in vigore della Costituzione, nonché quello riproposto nella dottrina più recente<sup>74</sup>.

Si è smarrita, invece, piuttosto incomprensibilmente, la stessa finalizzazione con riguardo all'istruzione, come dimostrano abbastanza impietosamente i dati riportati nel capitolo introduttivo di questo lavoro.

Nella sua voce *Diritti sociali per il Novissimo digesto italiano*<sup>75</sup> Paolo Biscaretti di Ruffia, dopo aver rilevato come gli artt. 2 e 3 della Costituzione si ponevano come «i capisaldi della politica sociale dello Stato italiano»<sup>76</sup>, sottolineava l'importanza dell'istruzione nell'ambito di tali politiche, poiché «proprio un più elevato livello medio di istruzione si pone come il primo e più indispensabile presupposto per qualsiasi miglioramento del tenore generale di vita dei cittadini»<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> F. PERGOLESI, *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 38, secondo cui la Costituzione impone un'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 3 da cui si desumono due principi programmatici, e cioè: la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana; la promozione delle condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro con il correlato dovere di ognuno di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta un'attività o funzione che concorra al progresso della società.

<sup>74</sup> Così, tra gli altri, BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit., p. 140: «Il progetto di emancipazione ha il suo fulcro ancora oggi nel lavoro. Per quanto banale possa apparire, il parametro su cui misuriamo l'uguaglianza sociale è il lavoro, ciò che rende tutti i consociati uguali tra loro è il fatto che vivano del loro lavoro. Oggi come ieri, il principale ostacolo che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza di tutti i cittadini impedisce il pieno sviluppo della persona umana, è costituito dal fatto che alcuni lavorano e molti no e, di questi, alcuni molti lavorino in condizioni che, comunque, impediscono il pieno sviluppo di sé. Quel progetto di emancipazione, allora, ben lungi dall'essersi compiuto, ha ancora una nostalgia fortissima della realizzazione del diritto al lavoro e, dunque, di politiche di formazione professionale, di garanzie dei diritti dei lavoratori».

<sup>75</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti sociali*, in *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1957, vol. V.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 761.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 762. *Contra* BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 1, secondo cui nell'impalcatura dello Stato liberale questi non potevano

Probabilmente la parabola discendente che in seguito si è avviata non ha a che fare unicamente con la crisi del welfare e con la necessità di rendere maggiormente selettivi gli interventi statali, neppure solo con la piega presa dalle attuazioni dello Stato sociale nel nostro Paese, ma prima ancora con l'aver smarrito l'idea di una centralità dei momenti di formazione della persona.

Come è stato ben evidenziato in dottrina, infatti, «non può esserci “lavoratore” che non si sia precedentemente formato come “uomo in relazione” e, quindi, come persona. La stessa possibilità di accedere al mercato del lavoro risulta “condizionata” dal possesso di una serie di requisiti: istruzione, educazione, salute»<sup>78</sup>. Perciò, la «cittadinanza personalistica impone un'analisi delle singole situazioni soggettive oggetto di tutela e, soprattutto, del concorso di elementi istituzionali, regolativi e giustiziali che contribuiscono a renderla attuale»<sup>79</sup>.

La prospettiva e le conseguenze di questo modo di considerare le cose saranno sviluppate analiticamente nel prossimo capitolo e, per ora, vanno solo accennate: l'istruzione è l'ambiente idoneo a favorire questa «espansione della persona»<sup>80</sup>, ma il diritto all'istruzione non può avere ad oggetto un soggetto «paziente», ma deve stimolare la costruzione di un soggetto «agente».

#### 8. *Le tesi funzionaliste che legano l'istruzione allo sviluppo della società, in particolare il «capitale umano» (cenni)*

Prima di sviluppare la prospettiva che qui interessa, è utile far cenno ad una serie di posizioni diverse da quella

concepirsi come diritti veri e propri, piuttosto come doveri unilaterali della società.

<sup>78</sup> BARONE, VECCHIO, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale. Oltre il paradigma economicistico*, cit., p. 91.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Sviluppa in tale direzione il pensiero di A. SEN, E. FIORENTINO, *Sviluppo e libertà: un confronto tra E. Morin e A. Sen*, in *Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione*, 2013, n. 1.

appena delineata, rispetto al ruolo dell'istruzione nel contesto delle politiche pubbliche.

Ci si riferisce, più specificatamente, alle teorie c.d. funzionaliste, in cui l'istruzione è in realtà parte di un più ampio modello interpretativo che ha il proprio cuore nel mutamento della struttura sociale. Esse si pongono prevalentemente dal punto di vista di come la scuola può contribuire al mutamento della società, che è una prospettiva parzialmente diversa da quella che in questo lavoro si vuole percorrere, che ha invece il suo *focus* su come lo Stato può realizzare quel compimento della persona che è fine e precondizione per lo sviluppo dello Stato stesso.

Si tratta, con tutta evidenza, di due modi diversi di guardare all'istruzione, di due *focus* diversi, difficilmente comparabili. Indubbiamente, tuttavia, le possibili interferenze reciproche sono notevoli e perciò è impossibile non farne cenno in questa sede.

Il campo privilegiato per la produzione di tali posizioni è la sociologia che, come noto, ha sviluppato diversi approcci circa il ruolo dell'istruzione nella società. Premesso che tale approccio non costituisce oggetto di specifico interesse in questa sede, occorre tuttavia richiamare quelle dottrine che hanno comunque fortemente influenzato anche le ricostruzioni giuridiche.

Indubbiamente grande peso ha esercitato il c.d. funzionalismo, secondo cui la società è costituita da sistemi interdipendenti al cui interno si realizza una vera e propria divisione del lavoro, nel senso che ciascun sottosistema assume un rilievo funzionale specifico che contribuisce alla conservazione e allo sviluppo del sistema nel suo complesso. Il successo di tali teorie è in parte dovuto anche all'influenza che la teoria della pluralità degli ordinamenti di Santi Romano ha esercitato nel diritto pubblico.

In questo contesto il sotto-sistema scuola è in posizione di forte interdipendenza con il sistema economico (di qui il nesso tra sviluppo di forza lavoro ed espansione della domanda di istruzione specifica), ma anche con il sistema sociale (nel senso che il sistema di istruzione per le classi sociali più deboli costituisce probabilmente, se non l'unico,

il principale strumento per realizzare una qualche forma di mobilità sociale). Proprio in quanto interne al funzionalismo, queste posizioni hanno sempre di mira le sinergie positive che i vari sottosistemi assumono rispetto allo scopo principe dello sviluppo sociale nel suo complesso<sup>81</sup>.

In particolare grande influenza è esercitata da una teoria caratteristica di tale prospettiva e cioè quella del «capitale umano»<sup>82</sup>, un'espressione entrata potentemente nel lessico degli esperti di settore e molto utilizzata spesso a sproposito da coloro che dimenticano il suo nesso con il funzionalismo come teoria sociale, degradandola a puro fenomeno di «privatizzazione» della scuola<sup>83</sup>.

Le teorie sul capitale umano, infatti, sono contrassegnate da un lungo percorso scientifico e di ricerca che si fa risalire, come noto, ad Adam Smith, che già nel 1776 sottolineava l'importanza dell'apporto delle persone alla produzione e allo sviluppo. Di lì in poi furono messi in atto diversi tentativi finalizzati a comprendere il «quantum» di tale apporto, sia quantitativamente che qualitativamente.

L'apporto fondamentale a tali studi è stato indubbiamente quello proveniente dalla Scuola di Chicago, che evidenziò il nesso tra investimento in educazione e formazione al lavoro e produttività del lavoro stesso, e più in generale creazione del benessere in un Paese, secondo la nota definizione dell'OECD che, appunto, definisce il capitale umano come l'insieme di conoscenze, abilità e competenze che facilitano la creazione non solo del benessere personale, ma altresì di quello economico complessivo del sistema di cui le persone fanno parte.

<sup>81</sup> Per un inquadramento, tra gli altri, L. FISCHER, *Lineamenti di sociologia della scuola*, Il Mulino, Bologna, 2007, e L. RIBOLZI, *Società, persona e processi formativi. Manuale di sociologia dell'educazione*, Mondadori, Milano, 2012.

<sup>82</sup> Su cui v. M. BARBAGLI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Istruzione, legittimazione e conflitto*, Il Mulino, Bologna, 1978, e L. BENADUSI, *Scuola, riproduzione e mutamento*, La Nuova Italia, Firenze, 1984.

<sup>83</sup> Così, tra gli altri, M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 147 ss.

Le critiche rivolte alle teorie sul capitale umano sono numerose<sup>84</sup>. Particolarmente incisiva quella secondo cui connettere l'istruzione allo sviluppo economico dimentica che l'istruzione rientra in una tipologia di investimenti che non possono essere totalmente produttivi, in quanto fondamentalmente finalizzata alla soddisfazione di esigenze proprie dell'individuo<sup>85</sup>.

Non va dimenticato, comunque, che tale teoria (che certamente considera l'istruzione un bene produttivo determinante, in quanto aumenta la redditività del lavoro fornendo conoscenze e competenze adeguate) è stata utilizzata negli anni Cinquanta per allargare l'accesso all'istruzione nei Paesi sviluppati e per investire in quelli in via di sviluppo.

<sup>84</sup> Per fermarsi alla letteratura più recente, secondo A. DEL REY, *La tirannia della valutazione* (2013), Eleuthera, Milano, 2018, le competenze produrrebbero alienazione, poiché mentre si impongono inevitabilmente agli agenti della trasmissione del sapere, non riuscirebbero quasi mai a ricostituire i processi del loro operare, ossia le pratiche pedagogiche adottate dentro l'aula. Nel senso che l'accento sulle competenze sposta il focus sull'esito del processo e dimentica del tutto il processo stesso di trasmissione delle competenze che, invece, sarebbe fondamentale per l'apprendimento. Spostandosi sul piano macro vi è poi chi ha osservato che il linguaggio delle competenze andrebbe di pari passo con una concezione tecnocratica ed economicistica delle politiche scolastiche che vede quasi tutti i Paesi impegnati a costruire «produttori efficienti» anziché «cittadini consapevoli» (M. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Il Mulino, Bologna, 2010). Assai critica, soprattutto con riguardo alle politiche scolastiche statunitensi, D. RAVITCH, *Left Back. A Century of Battles over School Reform*, Simon and Schuster, New York-London, 2000.

<sup>85</sup> Sul punto, senza pretesa di esaustività, si rinvia a P. MALTESE, *Prearietà, flessibilità e teoria del capitale umano*, in *Journal of Theories and Research in Education*, 2018, p. 14, che, rifacendosi a sua volta soprattutto alle tesi di Dardot-Laval, addebita sostanzialmente alle teorie sul capitale umano il vizio di essere «falsamente» razionali e di riprodurre continuamente la logica mercantilistica: «Un'impostazione come quella poc'anzi sintetizzata sconvolge *ab imis* le idee su tematiche quali il diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro, a una vecchiaia dignitosa. Esse confluiscono, infatti, in una visione contabile dei capitali che ognuno gestirebbe per tutto il corso della vita. Le difficoltà dell'esistenza sarebbero fallimenti di questa gestione. Da qui il lavoro di pedagogia perché ciascuno si consideri in possesso di un capitale umano da far fruttificare. È la capitalizzazione dell'umano in tutte le sue manifestazioni».

Come ha sottolineato Amartya Sen, tuttavia, si tratta di capire quale dei due corni del dilemma (capitale umano o sviluppo produttivo) sia il traino del cambiamento: l'importanza dell'istruzione o della buona salute ai fini del processo di sviluppo delle società

non deve essere dedotta come conseguenza, a partire dal fatto che indirettamente contribuiscono a far crescere il PNL o a promuovere l'industrializzazione. Certo, queste libertà e questi diritti danno *anche* un contributo efficace al progresso economico (...) ma per significativa che sia la correlazione causale – e lo è – la difesa delle libertà e dei diritti da queste assicurate è un di più rispetto al ruolo costitutivo diretto che tali libertà hanno nello sviluppo<sup>86</sup>.

Se così non fosse occorrerebbe concludere nel senso che solo nei contesti di basso reddito sia necessario assicurare la rimozione di illibertà, mentre nei contesti di alto reddito, di per sé, le illibertà non esistono. Questo cambiamento di prospettiva, secondo Amartya Sen, è indispensabile perché proietta il tema delle povertà anche nei Paesi sviluppati:

In Europa la presenza di una disoccupazione di massa comporta privazioni che le statistiche sulla distribuzione del reddito non rispecchiano adeguatamente. Spesso queste privazioni vengono minimizzate osservando che il sistema europeo di sicurezza sociale (...) compensa tendenzialmente, la perdita di reddito che il disoccupato subisce; ma la disoccupazione non è solo una mancanza di reddito che dei trasferimenti a opera dello Stato possono compensare (...) è anche causa di effetti debilitanti di vasta portata sulla libertà, l'iniziativa e le capacità di una persona<sup>87</sup>.

Allo stesso modo, osserva Sen, la Cina, sinora avvantaggiata dall'essersi presentata con un'ottima scolarizzazione di base all'apertura al mercato, fattore che ne ha indubbiamente moltiplicato le potenzialità economiche, potrebbe a lungo andare perdere tale vantaggio per la mancanza di libertà

<sup>86</sup> SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., p. 11.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 27.

democratiche. Insomma, esistono molteplici interrelazioni tra le libertà, a riprova del fatto che lo sviluppo economico non è un fattore «costitutivo» (al pari di altre libertà) dello sviluppo complessivo di un Paese<sup>88</sup>.

Proprio su questa scia e profondamente in sintonia con tale impostazione, più avanti (v. *infra* cap. 5) si cercherà di dimostrare perché le nuove teorie sul capitale umano (che hanno preso le mosse dagli studi di James Heckman) si dimostrino assai convincenti, proprio in quanto capovolgono l'ordine dei fattori e pongono lo sviluppo della persona e della sua libertà al centro delle politiche pubbliche.

#### 9. *Le teorie funzionaliste sull'uguaglianza delle opportunità e dei risultati (cenni)*

Talune teorie funzionaliste, poi, utilizzano ampiamente il principio di uguaglianza per formulare ipotesi di radicale trasformazione della scuola. Il punto di partenza qui è costituito dalla situazione di ingiustizia che naturalmente la scuola perpetuerebbe. Infatti, la garanzia dell'accesso (anche con misure equilibratrici e promozionali a favore delle fasce svantaggiate) non risolverebbe il problema della profonda ingiustizia che il sistema scolastico, anche inconsapevolmente, riprodurrebbe, poiché esso non è in grado di agire su tutte le variabili che influenzano la carriera scolastica (dall'origine familiare, al contesto ecc.).

Per quanti sforzi si possano fare, dunque, non si riuscirà mai a mettere tutti nello stesso punto di partenza e, dunque, occorre puntare decisamente sull'uguaglianza del risultato: «L'offerta di un trattamento identico indipendentemente

<sup>88</sup> In realtà è ormai da tempo che si cerca di affrontare il tema di come identificare misure di sviluppo alternative al PIL, pur nel solco dell'intuizione fondamentale della teoria del capitale umano. Sul punto, nella letteratura più recente v. G. VITTADINI (a cura di), *Capitale umano. La ricchezza dell'Europa*, Guerini e Associati, Milano, 2004; ID., *Capitale umano, istruzione, sviluppo*, in G. SAPELLI, G. VITTADINI (a cura di), *Quale futuro per l'Europa?*, BUR, Milano, 2014; E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, Milano, 2013.

dalla classe sociale è illusoria, mentre si pone l'esigenza di operare una discriminazione positiva nei confronti degli allievi dei ceti più bassi; la responsabilità dell'insuccesso dell'alunno degli strati meno abbienti ricade sul sistema scolastico e, più generalmente, sulla società piuttosto che sullo studente o la sua famiglia»<sup>89</sup>.

La classe sociale di riferimento (in particolare l'origine familiare) continua ad influenzare il soggetto, pur messo in condizioni di opportunità ottimale (uguaglianza del punto di partenza): solo a distanza di molto tempo e nella misura in cui il processo di selezione non abbia eliminato il soggetto debole, si produrranno, forse, risultati.

Come sottolineano Guglielmo Malizia e Giovanni Lo Grande, l'applicazione più efficace di tale modello interpretativo è offerta dal classico testo di Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron, *La riproduzione*. Qui i due autori danno conto della somministrazione di test particolarmente interessanti, da cui emerge come la selezione più dura cui sono sottoposti gli studenti delle classi meno abbienti fa sì che i pochi che giungono ai risultati attesi sono normalmente più bravi degli studenti delle classi più agiate: «A livello di istruzione superiore, cioè, la classe d'appartenenza non interviene più in maniera diretta a condizionare il successo o meno dei giovani, ma si rende presente nel modo diverso con cui le varie categorie di universitari sono state selezionate durante il loro passato scolastico»<sup>90</sup>.

In questa prospettiva, in sostanza, il marchio dell'origine familiare è pressoché indelebile:

Fra gli allievi delle classi più elevate si riscontrano le condizioni di vita più favorevoli per il successo negli studi superiori: alloggio presso i genitori, origine familiare delle entrate, ammontare più elevato di risorse economiche, minore diffusione del lavoro in aggiunta allo studio. Anche la carriera scolastica progressiva dipende dalla provenienza familiare: il grado di informazione sui

<sup>89</sup> In tali termini è ricostruita assai precisamente, anche se sinteticamente, la prospettiva in oggetto da G. MALIZIA, G. LO GRANDE, *Sociologia dell'istruzione e della formazione*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 30.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 32.

curricoli e sulle loro valenze professionali, i modelli culturali che collegano certe professioni o scelte scolastiche a ceti specifici, la capacità di adeguarsi al mondo dei valori predominanti nella scuola costituiscono un patrimonio che è ripartito in maniera assai diseguale fra gli strati sociali<sup>91</sup>.

Tutto ciò determina che la selezione degli appartenenti alle classi più svantaggiate non dipenda spesso da fattori estrinseci, bensì dalle caratteristiche della classe sociale cui appartengono. Stesso discorso vale per le scelte che, proprio perciò, non sono mai libere, perché interiorizzano, consapevolmente o inconsapevolmente, l'*habitus* della propria classe di origine.

Insomma non c'è speranza di uscire dalla propria classe sociale di origine: bisognerebbe, infatti, regredire all'infinito nella rimozione degli ostacoli. Ecco perché la scuola non è in grado di cambiare la struttura sociale. Non c'è altro modo, dunque, che imporre il risultato, unico vero fattore di mutamento sociale.

Come si è già accennato, non è questa la sede per approfondire né tali prospettive, né le loro implicazioni e analisi critiche. Si è tuttavia ritenuto utile accennarvi, perché esse hanno influenzato e continuano ad influenzare molte delle posizioni dottrinali sulla conformazione dello Stato sociale, che si sono passate in rassegna soprattutto nel capitolo terzo e cui anche in questo capitolo si è fatto cenno.

L'uguaglianza del risultato, infatti, è una prospettiva che discende non tanto incomprensibilmente da un'attuazione dell'art. 3, comma 2 che non sia finalizzata a null'altro che al risultato dell'uguaglianza intesa come uguaglianza «di categorie» (v. *supra* par. 5). Nella convinzione che le strutture istituzionali (compresa la scuola) non siano in grado di modificare le situazioni di partenza individuali, ma al contrario ne siano dei potenziali stabilizzatori, tali teorie puntano tutto sulla possibilità dei pubblici poteri di «produrre» artificialmente il risultato sperato.

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 36-37.

Nel settore dell'istruzione tali impostazioni rimuovono ogni significatività delle analisi micro (quello che succede davvero dentro la scuola e quanto ciò che accade potrebbe influenzare il successo personale) e, soprattutto, sminuiscono completamente il fattore della «capacità» umana: il fattore, cioè, connesso allo sviluppo della libertà svincolata dai principali condizionamenti che la imbrigliano, tra cui, appunto, la mancanza di istruzione.

### 10. *Le nuove teorie sul capitale umano: i character skills*

Le nuove teorie sul capitale umano, introdotte in dottrina grazie soprattutto agli studi di James Heckman, percorrono precisamente, nel settore dell'istruzione, la traiettoria indicata da Amartya Sen e perciò assumono un'importanza centrale per lo sviluppo di questo lavoro.

Finalmente anche in Italia, grazie all'opera di traduzione proposta da Giorgio Chiosso nell'ambito delle iniziative della Fondazione per la scuola e curata da Giorgio Vittadini, sono iniziati a circolare gli studi di Heckman<sup>92</sup>, che stanno rivoluzionando l'impostazione delle teorie del capitale umano, fornendo loro una base scientifica ed empirica davvero innovativa.

Si tratta di studi che dimostrano come la prospettiva tradizionale del capitale umano, tradottasi nell'esasperazione delle metodologie estrattive delle competenze di base nelle Istituzioni scolastiche e formative (i famosi test di vario genere), si sia dimostrata insufficiente a comprendere la realtà; il nesso tra l'istruzione e la formazione e lo sviluppo economico e le stesse «potenzialità» delle persone.

L'importanza degli studi in questione è connessa al fatto che dai risultati dei test si fanno discendere ormai, su larga scala, non solo la valutazione degli studenti e delle Istituzioni scolastiche e formative, ma addirittura il giudizio

<sup>92</sup> Il riferimento è a J.J. HECKMAN, T. KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico*, Il Mulino, Bologna, 2016.

a livello internazionale su un determinato Paese, con la conseguenza di influenzare, altresì, le politiche pubbliche degli stessi Paesi.

Basti ricordare che gli esiti delle prove PISA (Programma per la valutazione internazionale dell'allievo che si propone di valutare il livello di istruzione degli studenti in lettura, matematica e scienze in tutti i Paesi) del 2006 hanno determinato le decisioni della Germania di sottoporre a revisione il proprio sistema scolastico, introducendovi incisive riforme. Gli Stati Uniti sono divenuti la patria di tale modo di procedere e tutte le scuole pubbliche hanno l'obbligo di sottoporsi ad un tipo particolare di test, al fine di stabilire quali provvedimenti attuare per il proprio miglioramento. Sempre ad un test sono sottoposti gli studenti dell'ultimo anno della scuola superiore per poter accedere all'università o al mondo del lavoro. Quello più noto è il GED (*General Educational Development*), che consiste in una prova della durata di sette ore e mezzo che si propone di misurare le conoscenze dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore.

Gli studi di Heckman hanno dimostrato come

non vi è alcun rapporto in termini di opportunità realizzabili nella vita, tra i qualificati GED e i normali diplomati delle scuole medie superiori. I risultati complessivi di questi ultimi sono superiori in tutti i campi, dal reddito allo sbocco occupazionale; dal livello di remunerazione alla posizione nel mercato del lavoro; dalla condizione autopercepita di salute alla possibilità di completare un livello di istruzione terziaria; di gran lunga inferiore è inoltre per i diplomati il rischio di incorrere nell'abuso dell'alcol, nella delinquenza e nella necessità di ricevere un sussidio<sup>93</sup>.

Sempre gli stessi studi dimostrano che i possessori GED hanno competenze superiori, ma talmente peculiari, che non trovano un generale riconoscimento nel mondo del lavoro.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 27.

L'esito più innovativo delle ricerche dello studioso americano riguarda la «portata previsionale» dei test, così descritta:

La superiorità degli *outcome* dei qualificati GED rispetto agli altri *dropout* in termini di prestazioni cognitive emerge chiaramente nei test di apprendimento. Quel che non emerge da quei test, invece, è l'inferiorità dei qualificati GED rispetto ai normali diplomati, in merito alle possibilità di realizzazione futura. Ci deve essere, quindi, un qualche tipo di prestazione, una sorta di ipotetica «materia oscura» che quelle prove non riescono a cogliere, un fattore che omettono del tutto di prendere in considerazione<sup>94</sup>.

Secondo Heckman e il suo gruppo di ricerca quella «materia oscura» che i test non colgono non è a sua volta un'altra forma di competenza cognitiva, poiché, invece, ha a che fare con l'«imprevedibilità» umana. Si tratta di quelli che significativamente lo stesso studioso ha denominato *character skills* e che hanno a che fare con «la coscienziosità, la perseveranza, la socievolezza e la curiosità, che sono in realtà, competenze fortemente apprezzate sul mercato del lavoro, all'interno della scuola e in molti altri settori»<sup>95</sup>.

Certo, si osserva, l'importanza della formazione del carattere non è un tema nuovo, posto che già Aristotele ne accennava nell'*Etica Nicomachea* e che molti autorevoli pedagogisti, in tutte le epoche storiche (recentemente studiosi come Brezinka, Lickona, Martinez de Soria, Pelleray, Sichel), ne hanno evidenziato il ruolo cruciale per lo sviluppo della personalità e delle capacità conseguenti.

Tuttavia, evidenzia Heckman, «questa missione educativa, nella nostra epoca, viene ritenuta da molti esclusivo appannaggio della famiglia o della religione di appartenenza»<sup>96</sup>. Ed anzi, dal secolo scorso si è ampiamente diffusa l'idea che l'«educazione del carattere» dovesse progressivamente scomparire dai programmi della scuola pubblica, sia in virtù

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 32.

della secolarizzazione della società, sia in funzione di una maggiore attenzione del sistema scolastico verso la psicologia cognitiva e la misurazione delle prestazioni.

Sennonché,

la qualifica GED inganna i suoi possessori inducendoli a credere di essere pronti per l'Università, per cui circa il 40% dei GED vi si iscrive, ma circa la metà di loro non supera il primo anno (...) l'inganno, inoltre, può assumere aspetti anche peggiori (...). Datori di lavoro e Università sono portati a confondere chi davvero può dirsi competente con la stragrande maggioranza degli altri GED, proprio perché l'esame non permette di distinguere i candidati motivati e competenti da coloro che semplicemente raggiungono gli obiettivi minimi del test<sup>97</sup>.

Insomma,

ben lungi dal risolvere il problema della dispersione scolastica, il programma GED arreca vantaggi solo ad alcuni gruppi, ma non rappresenta una valida alternativa al diploma e, anzi, occulta e incrementa l'abbandono della *high school*. Questa fallimentare iniziativa è solo il sintomo di un insuccesso ben più grave, quello della società americana che non riesce a produrre competenze fondamentali nella vita. Complessivamente tra i qualificati GED si evidenziano grosse lacune nei *character skills* che costituiscono un requisito per il successo a scuola e in tutti gli altri campi. Le abilità contano più del semplice titolo di studio<sup>98</sup>.

Conclusioni corroborate dal fatto che «una mole di dati in continuo aumento evidenzia che le competenze caratteriali contendono al QI il ruolo predittivo del livello di istruzione, della posizione nel mercato del lavoro, delle condizioni di salute e dell'inclinazione al crimine»<sup>99</sup>.

Le emergenze provenienti da un mondo del lavoro in continua trasformazione (e de-territorializzazione) e lo sviluppo continuo delle tecnologie che impone lo sviluppo di capacità diverse dalle abilità cognitive, commenta Giorgio

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp. 35-36.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 87-88.

Vittadini, danno ragione a Sen e a Heckman: «La standardizzazione dell'insegnamento, conseguente ad un appiattimento su conoscenze mnemoniche, invece di valorizzare i meritevoli ancorché privi di mezzi, di fatto contribuisce ad una omologazione culturale, che perde di vista la crescita della personalità e rende inadeguati alla vita lavorativa e alla vita adulta in generale»<sup>100</sup>.

La sintesi che Giorgio Chiosso ha fissato sul punto (tra funzionalismo e personalizzazione) merita di essere sottolineata. La prospettiva indicata da James Heckman, che ormai costituisce la base delle nuove sfide per l'educazione del futuro, pur permanendo nella prospettiva teorica del «capitale umano», indica tuttavia un approccio organico: «Non basta migliorare le tecniche di apprendimento in presenza o online per migliorare anche la società. Forse il potenziamento cognitivo può concorrere a contenere la concorrenza della Cina e degli Stati Uniti sul piano economico, ma difficilmente è in grado di assicurare anche le qualità etico-sociali delle persone necessarie per vivere in pace»<sup>101</sup>.

Insomma, così come le politiche pubbliche «assistenzialistiche», anche quelle «funzionaliste» si stanno rivelando fallimentari, almeno per quanto riguarda l'istruzione. Entrambe, seppure con aspirazioni e finalità diverse, censurano un elemento fondamentale e cioè che lo sviluppo (personale e sociale) non può fare a meno della libertà, ed è in primo luogo tale libertà che occorre alimentare, svincolandola da tutte quelle «illibertà» che ne ostacolano il «pieno svolgimento».

Si ritorna così a quel fondamentale nesso tra gli artt. 2 e 3 della Costituzione: non basta infatti che la Repubblica riconosca e garantisca i diritti inviolabili dell'uomo «sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la

<sup>100</sup> G. VITTADINI, *Introduzione*, in HECKMAN, KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico*, cit., p. 21.

<sup>101</sup> G. CHIOSSO, *In cammino oltre la competenza*, in *Rivista di scienze dell'educazione*, 2018, p. 325.

sua personalità», ma occorre altresì che rimuova gli ostacoli che limitano di fatto libertà ed uguaglianza. Con l'avvertenza, tuttavia, che la rimozione degli ostacoli non è un «fine», bensì uno «strumento» di quella libertà che, sulla scia di Amartya Sen, è sviluppo.

PER UN «DIVERSO» STATO SOCIALE

L'istruzione per lo sviluppo delle persone e della società

1. *L'esigenza di reinterpretare continuamente le norme costituzionali in materia di istruzione*

Come si può, allora, concretizzare nel settore dell'istruzione quel fondamentale nesso tra gli artt. 2 e 3 della Costituzione?

Il tema è con tutta evidenza cruciale. Da esso dipende non solo la legittimità complessiva della normativa in materia prodotta dal Parlamento, ma anche la «coerenza» del sistema, intesa quale profonda interazione tra «norma» e «realtà», infine da esso dipende l'adesione delle persone ai valori di fondo della comunità politica di cui fanno parte.

Il «come» richiede almeno due operazioni preliminari.

La prima è stata condotta nel capitolo precedente ed è stata indirizzata ad evidenziare la divaricazione tra le norme costituzionali (soprattutto quelle contenute nei principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3) e gli sviluppi che le stesse norme hanno avuto ad opera dei governi che si sono succeduti alla guida della Repubblica, soprattutto a partire dalla fine degli anni Sessanta.

L'esistenza di un divario tra Costituzione e situazione effettiva del sistema richiede, anzitutto, di aderire ad una «concezione» della Costituzione. Nel senso che già porre il problema del divario significa aderire ad una concezione: quella secondo cui la normativa costituzionale non fissa unicamente limiti e divieti, non esaurisce le sue potenzialità nel disegnare la cornice di un quadro entro cui (quasi) tutto è teoricamente possibile.

Al contrario, nella sua valenza di documento scritto la Costituzione si pone come una normativa che fissa «principi, disegni, schemi che sono indicatori di tollerabilità vincolanti

rispetto alla “diversità” della disciplina derivante dagli apporti integrativi»<sup>1</sup>. Non solo tavola di valori, dunque, la cui individuazione pur costituisce il comune terreno di intesa della comunità civile e politica, ma testo comune delle regole e dei principi che guidano e sostengono la stessa comunità civile e politica, e la vita delle istituzioni pubbliche e private.

L’attività di interpretazione connessa a questo modo di considerare la Costituzione non può che indirizzarsi, di conseguenza, a sostanziare e definire quei divieti, a restringere «lo spettro delle interpretazioni compatibili, attraverso un discorso che non si limiti (...) a considerare incompatibili solo le interpretazioni che richiederebbero un radicale stravolgimento linguistico della disposizione costituzionale»<sup>2</sup>.

Concepire la Costituzione esclusivamente come un limite negativo all’attività del legislatore e dell’interprete, del resto, significa porsi il solo problema dell’individuazione della linea ultima che separa il costituzionale dall’incostituzionale<sup>3</sup>. E, conseguentemente, significa ridurre al minimo l’utilizzo della Costituzione scritta: la giustificazione delle politiche legislative, e degli stessi ragionamenti giuridici, in questa prospettiva, non sembrerebbe trovare necessariamente nel testo un metro di paragone. È solo in situazioni eccezionali che il testo potrebbe assumere un qualche valore, in funzione della verifica dell’esistenza in vita delle regole del gioco.

Al contrario, dove, come qui si ritiene, la Costituzione fonda il sistema statale e la sua positività, l’attività di produzione e applicazione del diritto non può che porsi come

<sup>1</sup> M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1982, p. 87, sulla scia della concezione di V. CRISAFULLI della Costituzione da interpretare *magis ut valeat*, su cui v. *Introduzione* a ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952. Per questa concezione della Costituzione v. anche L. GIANFORMAGGIO, *L’interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1985, pp. 84 ss.

<sup>2</sup> M. DOGLIANI, *Il «posto» del diritto costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 539.

<sup>3</sup> In questo senso v. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 158 ss.

obiettivo quello di «dispiegare» pienamente il significato della Costituzione scritta, «ricreando» continuamente le condizioni per la sua applicabilità<sup>4</sup>. La Costituzione qui è in certo senso criterio di misura del diritto futuro, pretesa di vincolare positivamente lo Stato e il diritto, nella convinzione che le prassi decisionali autosufficienti o autogiustificantisiano siano sempre in qualche misura arbitrarie.

## 2. *Le nuove frontiere dei sistemi educativi per lo sviluppo delle persone e delle società*

La seconda operazione preliminare consiste nell'indagare le nuove sfide che la ricerca scientifica impone ai sistemi educativi. L'arretratezza del nostro sistema, evidenziata nel capitolo introduttivo, deve pur aver radice in una distanza, evidentemente poco avvertita, tra le risultanze scientifiche più avanzate e le politiche avviate.

Ed infatti, le analisi condotte negli ultimi anni hanno evidenziato fattori di crisi diversi, alcuni legati propriamente alle vicende interne ai singoli Paesi<sup>5</sup>, altri di livello sistemico,

<sup>4</sup> La tesi è quella di F. PIERANDREI, *L'interpretazione della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 459 ss., secondo cui l'interpretazione della Costituzione è necessariamente evolutiva.

<sup>5</sup> Oltre alle analisi condotte nei capitoli 1 e 3, v. tra gli altri, a titolo di esempio, G. BERTAGNA, *Pensiero manuale: la scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, secondo cui l'educazione non è soltanto un dovere morale e sociale: è anche una convenienza economica. Il nostro Paese, infatti, non avendo materie prime dovrebbe contare unicamente sull'intelligenza, socialità e creatività dei giovani. Ma come? Con un sistema formativo che vuole l'80% di una generazione al «liceo» e il rimanente 20% in percorsi di istruzione e formazione professionale di serie B, oppure con un sistema formativo che vuole rivendicare e praticare la pari dignità educativa e culturale tra «licei» e «istituti dell'istruzione e formazione professionale»? L'A. difende le ragioni della seconda strada e, documentando le vicende riformatrici intervenute negli ultimi anni, cerca di spiegare anche perché, in Italia, è stato ed è così difficile, se non impossibile, percorrerla; G. MALIZIA, C. NANNI, *Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione: le sfide della società della conoscenza*

connessi a fenomeni mondiali, quali la globalizzazione, lo sviluppo tecnologico, il crescente consumismo<sup>6</sup>.

*e della società della globalizzazione*, LAS, Roma, 2010, in cui si ricostruiscono in chiave diacronica i principali interventi che hanno interessato la scuola italiana. Il volume è nato a seguito della collaborazione tra la Facoltà di Scienze dell'educazione dell'Università Pontificia Salesiana e il Centro Seeco di Hangzhou (Cina), in collegamento con il College of Education della Zhejiang University. L'opera, articolata in tre parti, mira a ricostruire la parabola della scuola italiana dall'unificazione del Paese (1861) ai giorni nostri; A. LASCIOI, *Verso l'inclusive education*, Edizioni De Rosone, Foggia, 2014, la cui indagine è volta a misurare il tasso di inclusività del sistema scolastico italiano, attraverso una ricognizione degli interventi più recenti nel sistema scolastico italiano, quali, ad esempio, l'introduzione della normativa sui BES.

<sup>6</sup> S. TOMLINSON, *Education in a post-Welfare society/2*, Open University, Maidenhead, 2005, che analizza i mutamenti che la *policy* in materia di istruzione ha subito nel passaggio dall'era del *Welfare State* a quella del *post-Welfare State*, dominata dall'iniziativa privata e da mercati sempre più competitivi; A. BLOOM, *La chiusura della mente americana: i misfatti dell'istruzione contemporanea*, Prefazione di S. BELLOW, Lindau, Torino, 2009 (1<sup>a</sup> ed. 1987), che si interroga sul fatto se l'educazione sia davvero al centro del sistema scolastico. L'A. giunge a dimostrare il contrario, sostenendo che le contestazioni studentesche degli anni Sessanta hanno smantellato i pilastri – in parte desueti – del sistema scolastico tradizionale, senza però riuscire a introdurne di nuovi su cui fondare il tanto agognato neoassetto. A fare da volano per un rilancio della sfida educativa dovrebbero essere – ad avviso di Bloom – i testi classici e la rivalutazione del libro come strumento essenziale di apprendimento; M.C. DEMAIO, *Cultura pedagogica e qualità dell'istruzione: il senso dell'educazione scolastica nella società del 21° secolo*, Carocci, Roma, 2010, secondo cui la formazione della persona è l'elemento fondativo di qualsiasi ragionamento in tema di politica scolastica. Le variabili politiche e socio-economiche fanno da contesto a un'analisi sull'educazione scolastica, che tiene conto di caratteristiche imprescindibili introdotte nel sistema da fenomeni quali la globalizzazione e il crescente consumismo; D. CAPPERUCCI, *La scuola in Europa: politiche e interventi dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione*, Franco Angeli, Milano, 2013, che, dopo un'attenta disamina degli interventi adottati da alcuni organi dell'UE (Parlamento, Consiglio e Commissione), cerca di ricostruire la logica sottesa alla *policy* dell'Unione in materia di istruzione e formazione interrogandosi sulle disparità che emergono in seno alle politiche adottate sul punto dai vari Stati membri; N. BOTTANI, *Requiem per la scuola? Ripensare il futuro dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2013, che si interroga sui molteplici fattori di crisi del sistema scolastico. L'analisi verte non solo sui problemi strutturali della scuola ma si estende ad altre cellule del contesto sociale, *in primis* la famiglia. Uno

A livello europeo ma anche internazionale sono stati, inoltre, elaborati progetti sovra-nazionali finalizzati ad intercettare alcune delle più rilevanti trasformazioni, individuando strategie di respiro più propriamente culturale<sup>7</sup>.

dei quesiti centrali interessa la perdita del ruolo di «ascensore sociale» esercitato dall'istruzione nei secoli passati.

<sup>7</sup> Sul punto, senza pretesa di esaustività, v. H. DE WIT (a cura di), *Internazionalizzazione dell'istruzione superiore*, European Parliament, Bruxelles, 2015, che fornisce una panoramica delle principali tendenze mondiali ed europee e delle relative strategie a livello europeo, nazionale ed istituzionale, soffermandosi inoltre sull'idea che sta alla base di ciò che l'internazionalizzazione è e dovrebbe perseguire. L'obiettivo generale dello studio è esaminare le strategie di internazionalizzazione nel settore dell'istruzione superiore, con particolare rilievo per l'Europa. L'internazionalizzazione dell'istruzione superiore (IoHE, acronimo dell'inglese «Internationalisation of Higher Education») è un fenomeno relativamente nuovo, ma come concetto si presenta ampio e variegato. Nel corso degli ultimi trenta anni i programmi europei per la ricerca e l'istruzione, in particolare il programma ERASMUS, ma anche programmi di ricerca come le borse Marie Curie, sono stati il motore di un approccio più ampio e strategico all'internazionalizzazione dell'istruzione superiore in Europa e hanno rappresentato un esempio per istituti, nazioni e regioni in altre parti del mondo; *The European Higher Education Area in 2015 Bologna Process: Implementation Report* (G. DE LEL, C. RACKÉ, D. CROSIER, A. HORWATH, D. KOCANOVA, T. PARVEVA, A. RAUHVARGERS, A. DESURMONT, M.F. PAQUET, J. RIIHELÄINEN), European Commission. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. Eurydice, Brussels, Belgium, 2015, che illustra il progetto EHEA (*European Higher Education Area*) nato dalla volontà di quarantotto Stati di aderire a un disegno comune in materia di istruzione. La definizione di valori comuni – quali la libertà di espressione, la libertà accademica, la libera circolazione degli studenti – ispira le *policies* in materia di istruzione poste in essere dagli Stati coinvolti e ha come obiettivo l'incremento della mobilità di docenti e studenti. Il Rapporto del 2015 pone in luce risultati raggiunti e nuove strategie da adottare; N. BURQUEL, S. SHENDEROVA, S. TVOGOROVA, *European External Action Service. Delegation to Russia*, HTSPE Limited. EuroTrends. 2014 (*Joint education programmes between higher education institutions of the European Union and Russian Federation innovation and transformation in transnational education*), che recepisce il risultato di uno studio inerente ai programmi congiunti di Unione europea e Russia. L'obiettivo di fondo dello studio è contribuire allo sviluppo dell'*European Higher Education Area* (EHEA: v. rapporto precedente) e all'attuazione del Processo di Bologna all'interno dello Spazio comune su Scienza ed educazione di Unione europea e Russia. In particolare, lo studio prende in considerazione le strategie di internazionalizzazione delle università russe e la

Dopo qualche decennio di eccessiva enfasi sulle soluzioni funzionaliste – connesse soprattutto alle tradizionali teorie del capitale umano e basate sull'introduzione di test sulle competenze quali unici misuratori delle capacità<sup>8</sup> –, negli

disponibilità di un sostegno istituzionale volto a incrementare l'internazionalizzazione stessa; *Tackling early leaving from education and training in Europe strategies, policies and measures*. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. Eurydice, Brussels, Belgium, 2014, redatto da Eurydice e Cedefop, pone al centro la spinosa questione dei soggetti *early leavers*. L'abbandono scolastico è un problema di scottante attualità in numerosi Stati europei. Attraverso una disamina degli aspetti più critici, quali risultano nei singoli contesti nazionali, sono posti in rilievo i costi sociali che l'abbandono comporta; *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe*: European Commission. Education Audiovisual and Culture Executive Agency. Eurydice, Brussels, Belgium; European Commission. Eurostat, 2015, pubblicato dalla Commissione insieme con Eurostat. Il testo è l'esito di un'indagine svolta a partire da una verifica su 61 indicatori e dall'esame comparato delle pratiche dell'educazione e dell'accoglienza ai bambini (EAJE) in 32 Paesi europei, su cui operano 37 sistemi educativi. L'indagine porta alla luce le sfide che i Paesi sono chiamati a contenere per fornire dei servizi EAJE di qualità ai 32 milioni di bambini in possesso dei requisiti necessari a beneficiare di tali servizi. Il testo tocca alcune questioni di importanza capitale per la programmazione politica, come l'accesso all'EAJE, la *governance*, la qualità e l'accessibilità dei servizi, le qualifiche e la formazione del personale, gli organigrammi, la funzione dei genitori e le misure di sostegno a bambini svantaggiati. Dai gruppi nazionali di Eurydice provengono le informazioni riguardanti la politica EAJE e le sue misure a un livello centrale, con riferimento all'annata 2012/2013; Eurostat ha invece curato l'individuazione e la produzione degli indicatori statistici.

<sup>8</sup> V., nella sterminata letteratura, almeno L.J. CRONBACH, *Coefficient alpha and the internal structure of tests*, in *Psychometrika*, 1951, n. 16, pp. 297 ss.; G. RASCH, *Probabilistic models for some intelligence and attainment tests*, Danish Institute for Educational Research, Copenhagen, 1960; A. BIRNBAUM, *Some latent trait models and their use in inferring an examinee's ability*, in F.M. LORD, M.R. NOVICK, *Statistical theories of mental test scores*, Addison-Wesley, Boston, Mass., 1968, pp. 397 ss.; M. GATTULLO, *Didattica e docimologia*, Armando, Roma, 1967; R.D. BOCK, *Estimating item parameters and latent ability when responses are scored in two or more nominal categories*, in *Psychometrika*, 1972, n. 37, pp. 29 ss.; F. SAMEJIMA, *A new family of models for the multiple-choice items* (Research Report 79-4), University of Tennessee, Department of Psychology, Knoxville, 1979; D. THISSEN, L. STEINBERG, *A response model for multiple choice items*, in *Psychometrika*, 1984, n. 49, pp. 501 ss.; D. THISSEN, L. STEINBERG, A.R. FITZPATRICK, *Multiple-choice models: the distractors are*

ultimi anni la letteratura internazionale si sta interrogando, più sensatamente, sul *proprium* dell'istruzione, recuperando quegli aspetti di essa – quali i *character skills* – che, come ben evidenziato da Heckman (v. *supra* cap. 4, par. 10), sono stati accantonati per molteplici motivi.

Il Programma internazionale più noto, cui si devono le classifiche internazionali sulle competenze di base dei quindicenni (lettura, matematica e scienza), pare essersi quasi completamente «convertito» se, per voce di Andrea Schleicher, viene ora descritto come un programma che «concepisce la competenza globale come un obiettivo di apprendimento permanente multidimensionale»<sup>9</sup>, nella convinzione che «le persone competenti a livello globale possono esaminare questioni locali, globali e interculturali, comprendere e apprezzare diverse prospettive e visioni del mondo, interagire con successo e rispetto con gli altri e intraprendere azioni responsabili verso la sostenibilità e il benessere collettivo».

*also part of the item*, in *Journal of Educational Measurement*, 1989, n. 26, pp. 161 ss.; D.J. BARTHOLOMEW, *Latent variable models and factor analysis*, Charles Griffin Co. Ltd., London, 1987; G. DOMENICI, *Manuale della valutazione scolastica*, Laterza, Firenze, 1993; R.K. HAMBLETON, H.J. ROGERS, H. SWAMINATHAN, *Fundamentals of item response theory*, Sage Publications, Newbury Park, 1991; R.K. HAMBLETON, W.J. VAN DER LINDEN, *Handbook of modern item response theory*, Springer-Verlag, New York, 1997; T.M. HALADYNA, *Developing and validating multiple-choice test items*, Lawrence Erlbaum Associates Inc., New Jersey, 2004; Z. XU, C.A. GULOSINO, *How Does Teacher Quality Matter? The Effect of Teacher-Parent Partnership on Early Childhood Performance in Public and Private Schools*, in *Education Economics*, 2006, n. 14, pp. 345 ss.; K. YANG-HANSEN, *Ten-year trend in SES effects on reading achievement at school and individual levels: a cross-country comparison*, in *Educational Research and Evaluation*, 2008, n. 14, pp. 521 ss.; L. GROSSI, L. GIAMPIETRO, *Studio comparativo sulla certificazione e sulle prove d'esame alla fine dell'istruzione secondaria superiore (in Francia, Germania, Inghilterra, Spagna, USA)*, in <http://www.invalsi.it/invalsi/istituto.php?page=rapporti>, 2010; D.L. STUFFLEBEAM, A.J. SHINKFIELD, *Evaluation, Theory, Model, Applications*, Jossey Bass, San Francisco, 2007; UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (ISCED), *International Standard Classification of Education. Available*, in <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED>, 2010.

<sup>9</sup> A. SCHLEICHER, *Educating our youth to care about each other and the world*, in *Education and Skills Today*, 2017.

L'analisi delle quattro dimensioni indicate da Schleicher (che PISA dovrebbe cominciare prossimamente a misurare tra gli studenti) indica un certo superamento della prospettiva funzionalista.

La prima di esse (esaminare le questioni di importanza locale, globale e culturale), infatti, significa saper combinare le conoscenze con un ragionamento critico; mentre la seconda (comprendere e apprezzare le prospettive e le visioni del mondo degli altri) evidenzia la volontà e la capacità di considerare i problemi globali da più punti di vista. Il che è particolarmente rilevante ai fini della convivenza, poiché le persone che non riescono a sviluppare questa competenza hanno maggiori probabilità di interiorizzare stereotipi, pregiudizi e false euristiche su coloro che sono «diversi». Ed ancora, la terza (impegnarsi in interazioni aperte, appropriate ed efficaci tra culture diverse) dimostra la capacità di interagire con individui di culture diverse; infine, l'ultima (agire per il benessere collettivo e lo sviluppo sostenibile) denota l'attitudine dei giovani come membri attivi e responsabili della società e si riferisce altresì alla velocità delle persone a rispondere a una determinata situazione locale, globale o interculturale.

Sembra di essere abbastanza lontani dal linguaggio che gli analisti (tra cui lo stesso Schleicher) utilizzavano sino a pochi anni orsono, a dimostrazione che la ricerca ed il progresso sociale richiedono la capacità di saper intravedere, possibilmente per tempo, le prospettive future e tentare così di riorientare le politiche pubbliche.

Un'altra assunzione importante della ricerca (già peraltro circolante da qualche anno nella letteratura specializzata) è costituita dal rilievo che viene attribuito alla capacità di analizzare e risolvere i problemi, che le sole competenze, come sottolinea Dirk Van Damme, non sono in grado di generare automaticamente.

Infatti,

quando il Programma OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (PISA) ha iniziato a esplorare la possibilità di valutare domini diversi dalla lettura, dalla matematica e dalla scienza,

si è quasi naturalmente spostato nell'area della risoluzione dei problemi (...). Uno dei risultati notevoli del 2012 è stato che i risultati delle valutazioni di lettura, matematica e scienze non erano molto allineati con i risultati della valutazione del *problem solving*, nonostante il fatto che gli stessi quadri di valutazione PISA si concentrino già sulla risoluzione di problemi del mondo reale, piuttosto che sull'applicazione della conoscenza da manuale. Il *problem solving* sembra quindi essere una competenza distinta<sup>10</sup>.

Del resto, la soluzione dei problemi in un mondo in rapida evoluzione, soprattutto scientifica e tecnologica, non può unicamente dedursi dalla conoscenza di varie discipline ma deve avere a che fare con abilità diverse dalle sole competenze.

Per questi motivi la migliore letteratura si sta interrogando su quali siano le leve che consentano alle persone di navigare in questa complessità sociale e che permettano loro di acquisire strumenti più complessi delle stesse competenze. Le questioni attinenti alle sempre più evolute conoscenze, infatti, colgono solo la superficie di un problema ben più profondo, e cioè quali siano allora le qualità che una persona dovrebbe possedere per orientarsi con senso critico nel mondo<sup>11</sup>.

I *character skills* costituiscono una pista di lavoro particolarmente interessante per tentare la risposta a questa domanda. Essi, infatti, se potenziati ovvero corretti, faciliterebbero la capacità delle persone di adattarsi più facilmente ai mutamenti e svilupperebbero capacità resilienti rispetto alle competenze e conoscenze.

Naturalmente queste abilità sono assai complicate da «misurare» secondo le metodologie dei test sinora utilizzate nella scuola. Ed anzi, taluno ritiene che metodologie di misurazione di esse non potrebbero che rivelarsi assai

<sup>10</sup> D. VAN DAMME, *Does the world need people who understand problems, or who can solve them?*, *ibidem*.

<sup>11</sup> A.M. MACCARINI, *On Character Education: Self Formation and Forms of Life Morphogenic Society*, in *Italian Journal of Sociology of Education*, 2016, pp. 31 ss.

superficiali<sup>12</sup>, mentre altri ne evidenziano la «pericolosità» in quanto foriere di abbinamenti di dati sensibili delle persone stesse<sup>13</sup>.

La consapevolezza dei rischi che si corrono avventurandosi nel mare aperto della ricerca scientifica, tuttavia, non può far venire meno l'esigenza del recupero di una prospettiva più propriamente (anche se non unicamente) «personalista», certamente in larga misura da definire e strutturare. Tale prospettiva, infatti, come ha sottolineato Giorgio Chiosso (v. *supra* cap. 4, par. 10), sarà indispensabile nella società globale, in cui il possesso di sole competenze (soggette, peraltro, ad una galoppante obsolescenza) non attrezza in maniera sufficiente le persone ad affrontare le sfide della vita.

3. *Le condizioni: a) l'eliminazione delle illibertà (le azioni dei pubblici poteri); b) lo sviluppo della libertà (l'individuo come centro d'azione)*

Alla domanda con cui si è iniziato questo capitolo (come si può, allora, concretizzare nel settore dell'istruzione quel fondamentale nesso tra gli artt. 2 e 3 della Costituzione?) è ora possibile iniziare ad indicare qualche prospettiva.

La pre-condizione è che vi sia da parte di tutti la convinzione che è diventato indispensabile mutare la rotta «assistenzialistica» del nostro Stato sociale. Il grido di allarme lanciato dalla Commissione Onofri nel 1997 va ora preso sul serio: bisogna gradatamente, ma con decisione, invertire gli indirizzi della nostra politica sociale, puntando decisamente sulle politiche «attive» che, tuttavia, non siano a loro volta «assistenzialistiche».

<sup>12</sup> In questo senso F. SYLOS LABINI, *Rischio e previsione*, Laterza, Bari, 2016, che conduce una documentata rassegna delle recenti tendenze a ridurre lo studio di complessi processi economici o sociali a modelli matematici semplificati.

<sup>13</sup> R. LATEMPA, *Misurare le soft skills: la Scuola come Fabbrica di cittadini di «successo»*, in [www.roars.online](http://www.roars.online), 24 ottobre 2018.

L'investimento in politiche attive non è solo un investimento economico. È molto di più.

Ciò di cui vi è maggiormente bisogno, infatti, è un mutamento del paradigma culturale che sorregge l'azione dei pubblici poteri e che dovrebbe fondare le loro strategie sul futuro. L'obiezione secondo cui ciò non è possibile perché la politica ha il corto respiro elettorale dei mandati politici, è un'obiezione non convincente. Se fosse così, dovrebbe valere per tutti i Paesi e per tutti i contesti politici, mentre così non è.

Altrettanto non fondata è l'obiezione della carenza di risorse: anche qui dal panorama internazionale giungono esempi che vanno in direzione esattamente opposta. I Paesi c.d. poveri che investono massicciamente nell'istruzione ne sono la dimostrazione più evidente<sup>14</sup>.

Il vero problema è, dunque, il paradigma culturale che la politica assume a proprio fondamento; ciò che essa ritiene rilevante nel presente e come proiezione del presente. La *polis* è una struttura permanente e la cura della *polis* deve assumere tale prospettiva.

<sup>14</sup> L'ultimo documento della Commissione europea, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2018 Italia*, delinea uno Stato lontano dagli standard europei e inerme di fronte alla costante emorragia del settore scolastico. Sia come percentuale del PIL (3,9 % nel 2016 rispetto alla media UE del 4,7 %), sia come percentuale della spesa pubblica totale (7,9 %, media UE 10,2 %), gli investimenti italiani sono al di sotto della soglia media e a volte anche più bassi. L'aggravante si chiama livello terziario: per le scuole superiori e le università la spesa dell'Italia è la più bassa d'Europa dopo il Regno Unito, appena lo 0,3 % del PIL nel 2016 (media europea dello 0,7%). Inoltre, l'*Education at a Glance 2018* offre una panoramica sull'istruzione nei 35 Paesi membri e in alcuni Paesi partner dell'Organizzazione attraverso un ampio ventaglio di indicatori sugli output. In totale, la spesa per istruzione rimane tra le più basse in ambito OCSE. Al 2015, l'Italia investe il 3,9% del proprio PIL nell'istruzione, dalla scuola primaria fino alla formazione terziaria: si tratta di un valore basso rispetto alla media dei Paesi OCSE (5,0%) e che colloca l'Italia nelle ultime posizioni della graduatoria. Si consideri, del resto, che mediamente dall'istruzione primaria a quella terziaria in Italia sono spesi 8.300 dollari statunitensi per studente rispetto ai 9.800 dollari della media OCSE (dato per di più in diminuzione dai 9.300 dollari nel 2014 rilevati nella precedente edizione del rapporto).

Perciò i nostri costituenti partirono dalla «persona»; partirono, in altri termini, dall'unica struttura sociale permanente che consente di far tesoro delle esperienze del passato per guardare al presente e immaginare il futuro, vincolando l'azione dei pubblici poteri al suo servizio, per un verso, e impegnando, per altro verso, i consociati tra di loro.

Sotto il primo versante, come è stato ben evidenziato,

la centralità della persona impone alla Repubblica l'istituzione di un sistema di prestazioni ben più articolato anche se non sempre finanziariamente più oneroso, di quello di mantenimento delle condizioni di funzionalità dell'economia di mercato. Diritti e doveri dei singoli e delle istituzioni definiscono lo scenario giuridico della rappresentazione di quello che potrebbe essere considerato il processo di formazione e mantenimento del «capitale umano» ed esigono una formalizzazione più significativa di quanto non possa essere stata, nel passato, quella debole dei diritti condizionati<sup>15</sup>.

Per altro verso, la nostra Costituzione richiede l'adempimento di doveri inderogabili che, come vedremo nei paragrafi successivi, nelle moderne democrazie devono diventare strumenti di «sviluppo della libertà». La solidarietà richiesta dall'art. 2 e confermata, all'interno dei principi fondamentali, dall'art. 4 (laddove si introduce l'idea di una cooperazione strutturale dei consociati alla vita sociale) costituisce la proiezione di quella solidarietà indispensabile per costruire

quel minimo di omogeneità senza cui la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes* di hobbesiana memoria. Lo Stato assoluto poteva prescindere (...) poiché postulava obbedienza e solo secondariamente consenso. Nello Stato di democrazia popolare l'omogeneità viene raggiunta o artificialmente (escludendo le forze politiche che si oppongono al regime) oppure postulandone la cooperazione mediante la partecipazione istituzionale<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> G. BARONE, G. VECCHIO, *Il diritto all'istruzione come diritto sociale. Oltre il paradigma economicistico*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2012, p. 95.

<sup>16</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 45.

#### 4. *L'istruzione in uno Stato sociale di «promozione»*

Ne consegue una preferenza, sul terreno dell'istruzione, per le politiche pubbliche che puntano sulla rimozione delle condizioni di partenza, qualora queste costituiscano delle «illibertà» da rimuovere.

Si tratta di un assunto che rovescia impostazioni ormai superate e che però persistono negli indirizzi delle politiche pubbliche: basti pensare ad esempio, ai molti interventi che comportano nell'istruzione inferiore l'eguale distribuzione di benefici (mensa, trasporti, testi scolastici).

È, infatti, ormai ampiamente dimostrato che le condizioni di partenza (famiglia, ambiente, reddito) influiscono sui processi di apprendimento quanto le condizioni di salute precaria. Pertanto, e non paradossalmente, le persone soffrono di uno svantaggio maggiore nell'istruzione di base. Se non si affiancano agli interventi di base, anche interventi specifici di rimozione di ostacoli, già nelle prime fasi di apprendimento, lo sviluppo delle capacità di apprendere è compromesso per tutta la vita.

L'assunzione secondo cui «la classe di origine rappresenta il principale fattore di disuguaglianza delle opportunità educative comune a tutte le società avanzate»<sup>17</sup>, si accompagna normalmente a contesti che sommano alla classe di origine altri fattori sfavorevoli (contesti urbani degradati, povertà economica...) che generalmente sono presenti nei primi anni di vita.

A differenza di quanto si immaginava sino a qualche tempo fa, gli interventi compensativi vanno effettuati all'inizio della scolarizzazione, perché è nella fascia di età scolare (e spesso anche pre-scolare) che si annidano i rischi di strade diverse che compromettono irrimediabilmente la vita delle persone.

Perciò, sottolinea Amartya Sen, bisogna invertire l'ordine di intervento delle politiche e avviarsi sull'esempio di quei Paesi (Giappone, ad esempio) che hanno avviato massicci

<sup>17</sup> M. PISATI, *La partecipazione al sistema scolastico*, in A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 150. Sul tema v. anche, tra gli altri, T. PIKETTY, *Disuguaglianza, la visione economica*, Egea, Milano, 2003.

investimenti nell'istruzione di base prima ancora che intervenire sulla sanità e sulla povertà generalizzata.

Di seguito qualche indicazione per gli interventi dei pubblici poteri.

*a) Interventi precoci e in filiera continua.*

Se le differenze di intelligenza e socialità fra bambini di origini diverse sono già enormi a tre anni, occorre intervenire affinché la scuola in questa fascia di età possa fare (o tentare di fare) la differenza. Ma occorre continuare anche dopo, nella fase adolescenziale, perché «le abilità non sono scolpite nel destino degli individui. Sia quelle cognitive sia quelle caratteriali sono soggette a miglioramento, si modificano nel corso del tempo e in rapporto all'istruzione ricevuta»<sup>18</sup>.

*b) Interventi interconnessi per discipline.*

Come indica Heckman, «le politiche pubbliche più funzionali alla promozione delle abilità sono quelle che travalicano i singoli settori, valorizzando i contributi delle discipline più diverse (...) interventi pubblici troppo mirati non tengono conto di nessi di interdipendenza imprescindibili, per l'espressione e lo sviluppo delle competenze»<sup>19</sup>.

*c) Interventi interconnessi per attori.*

Il ruolo centrale della famiglia nella formazione delle abilità, soprattutto nella fascia di età scolare pre-primaria e primaria, richiede un'attenzione particolare e ricerche scientifiche adeguate che sappiano isolare gli elementi fondamentali di apporto in termini pedagogici.

*d) Fortificare l'autonomia delle scuole.*

La personalizzazione dei percorsi, che consegue al modo di intendere l'organizzazione dell'istruzione che qui si è configurata, richiede che venga alimentata e fortificata

<sup>18</sup> J.J. HECKMAN, T. KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 88.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 88-89.

l'autonomia delle scuole, affinché esse possano conformare gli indirizzi politici generali del sistema alle concrete situazioni di contesto in cui devono operare, e con riguardo alla comunità scolastica specifica di riferimento<sup>20</sup>.

*e) Investire nelle aree più svantaggiate.*

Il costo di programmi di investimento di questo genere è probabilmente inferiore ai costi che si produrranno in caso di non investimento: dispersione, illegalità, tossicodipendenze...

*f) Tempi di analisi «brevi» e tempi di investimento «lunghi».*

L'esperienza del Piano decennale sulla scuola (su cui v. *supra* cap. 2, par. 1), pur tra le critiche che lo accompagnarono, costituisce nel panorama delle politiche pubbliche sull'istruzione l'esempio cui ispirarsi, ora più che mai. L'accelerazione imposta alle moderne società dallo sviluppo tecnologico richiede, infatti e sempre di più, tempi di analisi «brevi» accompagnati da tempi di investimento «lunghi». L'esperienza, inoltre, dimostra che smontare piani precedenti è complicato: occorre, dunque, «compromettere» in modo grave ed impegnativo il sistema scommettendo su «infrastrutture» pesanti (infrastrutture tecnologiche) e leggere (infrastrutture didattiche) difficilmente reversibili.

A questo punto il discorso si sposta sugli «attori» degli interventi e sugli strumenti che, a ordinamento dato, essi possono mettere in campo.

#### 4.1. *Lo Stato: livelli «essenziali» e norme «generalisti»<sup>21</sup>*

L'attore principale in campo è certamente lo Stato, per la funzione che la Costituzione gli assegna di garantire lo

<sup>20</sup> OCSE-CERI, *Personalizzare l'insegnamento*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>21</sup> Questo paragrafo riprende in parte il par. 6.1 del mio articolo *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 771 ss.

statuto della «cittadinanza» inteso in senso ampio, come diritto ad ottenere un'adeguata istruzione per lo sviluppo della personalità<sup>22</sup>.

Si tratta di una prospettiva che nel nostro Paese ha tardato ad affermarsi, come dimostra l'ampio dibattito sull'art. 34 che seguì l'entrata in vigore della Costituzione e che vide il prevalere dell'idea liberale di diritti all'istruzione come diritti connessi unicamente all'«accesso» alla scuola (v. *supra* cap. 2 parr. 3 e ss.). Come dimostra soprattutto il fatto che ancora negli anni Novanta autorevole dottrina sosteneva che il diritto all'istruzione come diritto allo sviluppo della personalità costituisce oggetto di un diritto «quanto mai vago»<sup>23</sup>, poiché al massimo quelle aspirazioni costituivano esigenze da tenere presenti nell'organizzazione della scuola.

L'inveramento dei principi costituzionali richiede invece di inquadrare il diritto all'istruzione-formazione come diritto sociale costitutivo del diritto di «cittadinanza»<sup>24</sup>, il che ascrive alla responsabilità dello Stato di utilizzare adeguatamente le due potestà legislative esclusive statali (e cioè le «norme generali sull'istruzione» e sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali»).

Nella Costituzione, lo abbiamo già evidenziato (v. *supra* cap. 4, par. 2), la differenza tra le classiche libertà dello Stato

<sup>22</sup> Così già V. ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 1977, pp. 189 ss.

<sup>23</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Utet, Roma, 1993, vol. XXX, p. 5.

<sup>24</sup> Sul rapporto tra diritti sociali e *status* di cittadinanza v. T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale* (1963), Utet, Torino, 1976; J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in Id., *Morale, diritto, politica*, trad. it. a cura di L. CEPPEA, Einaudi, Torino, 1992, pp. 109 ss.; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994. Il coinvolgimento dello Stato nel settore dell'istruzione viene indicato con il termine di «cittadinanza» da M. HILL, *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 253, e trova fondamento nella richiesta che lo Stato intervenga ad aprire «ad altri l'istruzione riservata alle élite», al fine di realizzare «l'eguaglianza delle opportunità nel sistema educativo».

liberale ed i nuovi diritti sociali<sup>25</sup> risiede essenzialmente nel fatto che, mentre i primi tutelano una sfera dell'individuo nella quale egli può operare liberamente, i secondi richiedono l'intervento dei pubblici poteri «per soddisfare talune esigenze essenziali dei cittadini», avendo come scopo la sintesi fra libertà ed eguaglianza, o in una parola della «libertà eguale»<sup>26</sup>.

La stessa esigenza di garantire uno statuto comune in settori «sensibili» indirizza l'interpretazione della formula «norme generali sull'istruzione»: i limiti introducibili dalla legislazione statale attraverso l'esercizio delle due competenze attribuite direttamente dalla normativa costituzionale dovrebbero essere solo quelli rapportabili al fine (garantire lo statuto della cittadinanza sociale) e, dunque, norme generali realmente generali e livelli essenziali effettivamente essenziali.

Determinante diventa, allora, definire il contenuto delle due formule. Sia l'una sia l'altra, infatti, aprono gli spazi all'intervento statale sulle stesse materie di competenza regionale, potendosi concretare in regole e norme, che astrattamente possiedono una capacità vincolante maggiore di quella posseduta dai «principi» e perciò richiedono, per evitare di vanificare lo spirito della riforma costituzionale, di essere precisate e delimitate.

*a) Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.*

Quali che siano le ragioni che hanno condotto con la revisione costituzionale del 2001 all'utilizzo di questa formula, con essa lo Stato si è certamente appropriato di un'importante competenza trasversale che limita sia la legislazione regionale (art. 117, comma 2 lett. *m*) sia l'amministrazione degli enti territoriali (art. 120, comma 2).

<sup>25</sup> Sul dibattito costituzionale e sulla sanzione dei diritti sociali nella Costituzione repubblicana v. la ricostruzione di B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 95 ss.

<sup>26</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XII, p. 6.

Sotto il profilo legislativo, e letta nel contesto della riforma costituzionale, questa competenza, in quanto indirizzata a garantire che prestazioni «essenziali» alle persone siano assicurate all'interno della comunità nazionale, vincola qualunque competenza legislativa regionale in materia di istruzione-formazione (anche quelle attribuite alle Regioni quali potestà esclusive) al raggiungimento di determinati obiettivi di giustizia distributiva<sup>27</sup>.

Il nesso tra garanzia dei livelli essenziali e giustizia distributiva è ulteriormente confermato dall'art. 119 e in particolare da due strumenti in esso esplicitamente previsti: il fondo perequativo e la destinazione di risorse aggiuntive ed interventi speciali da parte dello Stato. Il primo dimostra la preoccupazione del legislatore di assicurare su tutto il territorio nazionale l'effettivo esercizio dei diritti. I secondi sono previsti allo scopo, tra l'altro, di «rimuovere gli squilibri economici e sociali» e «per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (comma 5).

In questa direzione, peraltro, si erano già mossi due importanti provvedimenti legislativi che avevano disciplinato i livelli essenziali delle prestazioni in altri settori strategici, e cioè la sanità (il D.Lgs. n. 229 del 1999 «Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419») e i servizi sociali (legge n. 328 del 2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»).

Soprattutto in campo sanitario l'espressione «livelli essenziali» aveva già trovato esplicitazione in sede di Piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000, che definiva

essenziali i livelli di assistenza che, in quanto necessari (per rispondere ai bisogni fondamentali di promozione, mantenimento e recupero delle condizioni di salute della popolazione) ed appropriati (rispetto sia alle specifiche esigenze di salute del cittadino

<sup>27</sup> Sul vincolo per i poteri pubblici alla garanzia del contenuto minimo essenziale in materia di diritti sociali, indipendentemente dall'esistenza di una specifica norma costituzionale poiché portato del moderno costituzionalismo, v. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999, spec. pp. 162 ss.

sia alle modalità di erogazione delle prestazioni), debbono essere uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale e all'intera collettività, tenendo conto delle differenze nella distribuzione delle necessità assistenziali e dei rischi per la salute.

Da questo punto di vista aver utilizzato l'espressione «livelli essenziali» (come delineati nel Piano sanitario appena richiamato) anziché «livelli minimi» (che implicano l'idea di un possibile razionamento) significa aver operato una scelta precisa: indicare obiettivi attraverso cui perseguire l'uguaglianza sostanziale in ciò che è «essenziale».

Il nesso tra gli artt. 2 e 3 della Costituzione ritorna sempre, e non potrebbe essere diversamente se, come è, l'interpretazione della stessa è informata a quei valori e principi che stanno alla sua base, prima ancora che come norme formali, come sostanza della convivenza stessa.

Il limite dei livelli essenziali ricorre, invero, anche in tutt'altra ipotesi e cioè per giustificare il potere sostitutivo che l'art. 120 attribuisce al Governo quando lo richiedano, appunto, «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

#### *b) Norme generali sull'istruzione.*

L'espressione, identica a quella contenuta nell'art. 33 Cost., assume un contenuto certamente diverso rispetto al quadro costituzionale precedente. L'art. 117 nel testo originario, del resto, non prevedeva alcuna competenza legislativa regionale in materia di istruzione, mentre nella nuova formulazione attribuisce alle Regioni competenza legislativa concorrente sull'istruzione. Se, dunque, prima della revisione costituzionale del 2001, l'espressione «norme generali» poteva essere intesa come «ogni e qualsiasi norma sull'istruzione», nel momento in cui una parte del potere legislativo transita verso le Regioni, occorre ripensare il contenuto e individuare i contenuti della competenza statale.

Come per i livelli essenziali, le norme generali dovrebbero ritenersi solo quelle finalizzate a garanzie di uniformità (uguaglianza sostanziale) insopprimibili e, pertanto, potrebbero

ritenersi tali: 1) gli obiettivi minimi del sistema formativo (che potrebbero condensarsi nella nota formula «leggere scrivere e far di conto», tuttavia aggiornata ai nostri tempi); 2) gli standard minimi per la valutazione del sistema riferiti agli stessi obiettivi; 3) la disciplina dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche; 4) le misure finalizzate a garantire la libertà di insegnamento; 5) la disciplina dei «diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità», visto il tenore dell'art. 33, terzo e quarto comma che riferiscono espressamente allo Stato (e non alla Repubblica) la responsabilità di far convivere sistema statale e privato dell'istruzione.

#### 4.2. *Il ruolo delle Regioni: l'organizzazione e la programmazione dell'offerta formativa sul territorio*<sup>28</sup>

Tra le conseguenze più rilevanti del decentramento avviato nel nostro ordinamento con la legge costituzionale n. 3 del 2001 vi è senza dubbio la perdita del dominio statale in relazione alla definizione del contenuto e dei limiti dei diritti civili e sociali. Tra le materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni ve n'è, infatti, più d'una che investe direttamente il rapporto autorità-libertà, quali l'istruzione, la formazione professionale, la previdenza sociale complementare, la tutela della salute, la tutela del lavoro, i servizi sociali.

L'uniformità legislativa che ha caratterizzato la disciplina di questi settori è dunque destinata ad essere sostituita da una differenziazione normativa già compiutamente delineata dal nuovo Titolo V, ed ulteriormente accentuabile in forza di possibili scelte future prefigurate dallo stesso Titolo V.

Alcune materie, infatti, come la formazione professionale e i servizi sociali, sono già attribuite direttamente alla competenza esclusiva delle Regioni. Altre, come l'istruzione,

<sup>28</sup> Questo paragrafo riprende in parte il par. 6.2 del mio articolo *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, cit., pp. 771 ss.

potrebbero, attraverso l'attivazione del c.d. regionalismo «differenziato», transitare dalla competenza esclusiva dello Stato a quella delle Regioni. Su altre ancora, infine, e cioè su tutte quelle già attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, queste ultime potrebbero, sempre in attuazione del regionalismo differenziato, concordare con lo Stato ulteriori assegnazioni di materia.

Il passaggio da un ordinamento disciplinato in maniera uniforme in tutti i suoi settori ad un ordinamento differenziato territorialmente, costituisce probabilmente la vera discontinuità tra il Titolo V delineato nella Costituzione del 1948 e la sua attuale revisione. Quel decentramento aveva, infatti, un contenuto prevalentemente organizzativo, consistente nell'articolazione delle strutture amministrative centrali sul territorio. Quello attuale, diversamente, si presenta in tutte le sue potenzialità quale decentramento di tipo «politico», nel senso che le decisioni politiche, ed anche quelle inerenti all'attuazione dei diritti costituzionalmente garantiti, sono articolate sul territorio, ed intestate in capo alle Regioni nell'esercizio delle competenze legislative oggi loro attribuite.

Il passaggio da un decentramento di tipo «amministrativo» ad uno di natura «politica» implica necessariamente il ripensamento della formula distributiva della sovranità propria di un dato ordinamento. Stato regionale, confederato e federato, del resto, vengono ancora distinti in relazione alla quantità di sovranità distribuita dalla Costituzione tra le unità variamente denominate del sistema.

Il mutamento del concetto di sovranità implica, conseguentemente, il ripensamento dell'altro e speculare concetto di cittadinanza.

In un ordinamento fortemente decentrato ciò che unifica i soggetti appartenenti ad un unico Stato non è più e solo la cittadinanza politica, quale legame di fedeltà del cittadino allo Stato sovrano (dovere militare, dovere tributario...). Occorre infatti un altro collante in grado di evitare che le inevitabili (e ragionevoli) differenze prodotte dall'esercizio delle diverse decisioni politiche sull'attuazione dei diritti diventino intollerabili. In un sistema decentrato è inevitabile

(e ragionevole) che qualcuno stia meglio di altri. Tuttavia, che quel qualcuno viva al di sotto della soglia dell'umanamente accettabile (quanto a tutela della salute, del lavoro...) si tramuta nella sconfitta dell'ordinamento nel suo complesso che, in tal modo, disconoscerebbe «i diritti inviolabili della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» e, soprattutto, non si farebbe più garante di quei doveri di «solidarietà sociale» connessi al riconoscimento della centralità della persona nell'ordinamento.

Il collante indispensabile per la tenuta complessiva dell'ordinamento è dunque una cittadinanza di tipo diverso da quella politica. È la cittadinanza sociale, cioè quel livello minimo di garanzia dei diritti di cui tutti i soggetti detentori di potere politico (Stato e Regioni principalmente) devono sentirsi garanti.

Per quanto riguarda le Regioni, quella cittadinanza sociale richiede una forte integrazione tra politiche diverse, rispetto alle quali esse hanno assunto un ruolo centrale: le politiche del lavoro; le politiche di utilizzo dei fondi strutturali europei; le politiche del diritto allo studio; le politiche in materia di professioni.

La competenza legislativa concorrente sull'«istruzione» (come del resto quella in materia di «professioni» strettamente collegata sia a quella sull'istruzione, sia a quella sull'«istruzione e formazione professionale») va dunque oltre il solo, anche se importante, ruolo di programmazione che, a livello di funzioni amministrative, l'art. 138 del D.Lgs. n. 112 del 1998 aveva già attribuito alle Regioni (tra cui le competenze all'istituzione, soppressione, accorpamento delle Istituzioni scolastiche, l'integrazione tra istruzione e formazione professionale).

L'organizzazione del sistema scolastico, in questa prospettiva, può diventare un settore in cui le Regioni esercitano un ruolo significativo ed in cui, grazie alle altre competenze di settore conferite, possono sviluppare una vera e propria politica dell'istruzione sul proprio territorio consistente nella:

- 1) programmazione dell'offerta complessiva di istruzione e formazione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio;
- 2) definizione di obiettivi specifici del sistema

connessi alla propria specificità territoriale, oltre a quelli minimi fissati dallo Stato; 3) disciplina dell'organizzazione territoriale dell'offerta formativa, che comprende sia i poteri già acquisiti sul terreno dell'istituzione, soppressione e aggregazione di scuole sia la disciplina degli organi territoriali scolastici; 4) gestione del diritto allo studio.

Quanto all'«istruzione e formazione professionale» se, per un verso, pare indubbio che la competenza legislativa esclusiva trascini a sé il trasferimento alle Regioni degli istituti professionali di Stato, per altro verso la conformazione dell'offerta formativa come «sistema» (che rende difficilmente separabile e scindibile sia dal punto di vista epistemologico e pedagogico, sia sotto il profilo dei contenuti e dei relativi percorsi, l'istruzione, la formazione professionale e la formazione permanente) e la concorrenza tra Stato e Regioni nel settore normativo delle professioni spingono decisamente verso un sistema di competenze legislative «integrate», che superi l'annosa antinomia tra formazione professionale di Stato e formazione professionale assoluta dalle Regioni.

È invece auspicabile che i due sistemi si coordinino e si integrino, anzitutto per il rispetto dovuto ai diritti civili e sociali ed a quello statuto di cittadinanza che implica l'uguaglianza sostanziale all'interno del sistema. Del resto, a che scopo una Regione dovrebbe legiferare in materia di istruzione e istruzione e formazione professionale prevedendo percorsi formativi, titoli, profili professionali eccentrici rispetto alla legislazione statale di principio in materia di accesso alle professioni?

È evidente che questo problema non si risolve assecondando semplicemente la subordinazione della legislazione esclusiva regionale ai limiti che derivano dall'esercizio delle competenze esclusive statali. Si tratta, invece, di recuperare lo spirito di quella felice esperienza che contrassegnò la prima fase del regionalismo italiano di cui, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, i distretti scolastici furono uno dei migliori esiti (v. *supra* cap. 3, par. 7).

In quella fase, infatti, nell'attuazione dell'istituto regionale prevalse nettamente la dimensione «qualitativa» dell'innovazione prodotta, e cioè l'avvicinamento delle

politiche ai cittadini e la partecipazione, mentre rimase in ombra la dimensione «quantitativa» delle funzioni pubbliche attribuite.

Le Regioni, in altre parole, servirono non solo a decentrare competenze legislative esistenti, ma soprattutto a dotare il sistema amministrativo locale di quegli strumenti di intervento che gli mancavano; a rendere possibili quelle attività di supporto e, in genere, quelle politiche pubbliche che gli apparati statali non erano in grado di realizzare in sede locale.

Il passaggio dall'amministrazione d'ordine a quella di servizi, l'erogazione di nuove prestazioni attraverso strutture decentrate, la concezione della democrazia come partecipazione, la diffusione della partecipazione politica sono, del resto, valori fondanti della democrazia nella misura in cui si instauri un circuito virtuoso tale per cui la rappresentanza politica assuma le vesti formali di un rapporto più articolato tra cittadini e istituzioni, e ciò si riverberi in un aumento di legittimazione dei partiti.

In questa prospettiva non può che essere positivo il giudizio di valore sulla cultura autonomistica quale strategia della diffusione della politica in una dimensione (quella regionale) sempre più rilevante dell'organizzazione sociale.

La programmazione, infatti, si colloca sul terreno della concezione classica della politica e ne diventa strumento privilegiato.

#### 4.3. *Il ruolo delle Istituzioni scolastiche*

Abbiamo già avuto modo di rammentare il percorso che ha condotto nel nostro ordinamento a transitare da un impianto centralistico e verticistico di organizzazione scolastica all'autonomia delle Istituzioni scolastiche introdotta dalla legge n. 59 del 1997 (v. *supra* cap. 3, par. 8). Si è anche già evidenziata (v. *supra* par. 3) l'importanza dell'autonomia quale politica di sistema.

Infatti, l'estrema flessibilità di un sistema che per funzionare deve continuamente raccordare, oltre ai propri

programmi, anche le modalità di espressione della didattica con una serie di fattori esterni, fa assumere alle Istituzioni scolastiche un ruolo centrale: quello di principali gestori del processo formativo.

Il significato della loro autonomia è dunque principalmente in questo fattore, e cioè nella possibilità di modellare l'esercizio della «funzione» (la gestione dei percorsi formativi) in base alle esigenze della propria comunità di riferimento, e in relazione alle politiche territoriali del lavoro e all'offerta di formazione superiore sia universitaria che extra-universitaria.

La caratterizzazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche come «funzionale» indica perciò, anzitutto, la missione specifica delle stesse: l'esercizio della funzione dell'istruzione-formazione in autonomia<sup>29</sup>. Essa, soprattutto, implica che l'autonomia non sia fine a se stessa, ma che, al contrario, diventi strumento per la realizzazione delle finalità che lo Stato individua nel settore stesso, e che assegna alle Istituzioni scolastiche, «in» autonomia.

In questa prospettiva la «doverosità» del compito di cui sopra discende direttamente dall'art. 33 della Costituzione e, precisamente, dalla previsione secondo cui la Repubblica istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Il *facere* contenuto nella norma, in quanto indirizzato alla diffusione dell'istruzione su tutto il territorio, identifica nelle scuole autonome (prima del 1997 direttamente nello Stato) lo «strumento» per la sua realizzazione.

Si tratta di un passaggio foriero di molti sviluppi, uno in particolare, e cioè che l'istruzione essendo istituzionalmente pubblica è, al contempo, «doverosa» nel senso che si collega direttamente ai quei doveri di solidarietà sociali indicati nell'art. 2 della Costituzione e allo sviluppo delle persone nella stessa norma richiamato. In questo senso l'autonomia è «finalizzata» ed in tal senso essa è più strumento che fine.

<sup>29</sup> Sulla collocazione delle autonomie funzionali nella riforma amministrativa e nel sistema costituzionale sia consentito rinviare ad A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. pp. 257 ss.

Con riguardo al discorso sin qui condotto, l'autonomia didattica assume un rilievo peculiare consistendo, come prevede il comma 9 dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997, «nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento (...) e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti».

Si tratta di una novità rilevante se solo si riflette sul fatto che prima della legge n. 59 le scuole godevano di una certa autonomia in materia, in forza soprattutto della possibilità di sperimentazione introdotta con i decreti delegati del 1973, che doveva, tuttavia, essere espressamente autorizzata dal Ministero. Questa, infatti, veniva concepita come una deroga (e come tale doveva essere autorizzata dai Provveditorati agli studi, di volta in volta e su singoli progetti) al modello uniforme di esercizio della funzione didattica determinato a livello ministeriale.

Viceversa, la «libertà progettuale» (art. 21, comma 8) in cui si esprime la nuova autonomia didattica diventa, invece, la regola che indirizza l'esercizio di questa attività da parte delle singole istituzioni didattiche.

I loro atti normativi, pertanto, trovano un limite unicamente negli «obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione» che costituiscono, più che un quadro di riferimento puntuale, lo strumento attraverso il quale si garantisce il raggiungimento di indispensabili livelli unitari di formazione sul territorio nazionale.

Del resto, l'autonomia delle Istituzioni scolastiche, e la salvaguardia che espressamente ne fa l'art. 117, non avrebbe molto significato (ovvero lo svilirebbe) se non si radicesse sulla prevalenza della dimensione pedagogica e didattica nello sviluppo del sistema formativo, rispetto ai fattori economici o di mera rivendicazione di competenze<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Come ricorda G. CHIOSSO, *Personalizzazione dei percorsi e qualità della scuola*, in *Nuova secondaria*, 2002, n. 7, p. 14.

## 5. *Lo sviluppo della libertà: non solo «dovere» di istruzione*

L'art. 34 Cost., al secondo comma, prevede come noto che «l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita».

La migliore dottrina<sup>31</sup>, nel sottolineare la portata innovativa della norma costituzionale, ha suggerito un'interpretazione della disposizione in questione attraverso un suo esplicito collegamento all'art. 2 Cost., da cui si ricava, per un verso, l'obbligo del legislatore di garantire il profilo positivo della norma, attraverso la predisposizione di strumenti che rendano effettivo il diritto allo studio, e, per altro verso, la pretesa della collettività alla diffusione dell'istruzione, quale proiezione dei doveri di solidarietà.

Questa seconda prescrizione (la doverosità dell'istruzione obbligatoria) è stata da Giorgio Lombardi correttamente interpretata quale impegno di solidarietà dei consociati verso la comunità e non solo quale mero obbligo scolastico<sup>32</sup>. Ed infatti lo stesso autore ha proposto di sostituire la formula «obbligo scolastico» con quella di «dovere di istruzione»<sup>33</sup>, allo scopo di valorizzare l'impegno di ognuno ad inverare il disegno costituzionale, verso uno Stato di promozione culturale.

Un'interpretazione questa che consente una lettura sistematica dell'art. 34 anche con riguardo ad altre norme-principio: l'art. 4, che richiede ad ogni cittadino «il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o “spirituale” della società», e l'art. 9, per cui la Repubblica promuove «lo sviluppo della cultura».

<sup>31</sup> U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 366 e 417 ss.; LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., pp. 428 ss.

<sup>32</sup> Sul concetto di obbligo, più in generale H.L.A. HART, *Il concetto di obbligo*, in R. GUASTINI (a cura di), *Problemi di teoria del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 107 ss.; A. PASSERIN D'ENTREVES, *Intorno all'obbligo politico*, in *Rivista di filosofia*, 1966, pp. 156 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *La nuova Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, 1948/1949, pp. 136 ss.; F. PERGOLESÌ, *Doveri dei cittadini*, in *Nuova Rassegna*, 1954.

<sup>33</sup> LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 427.

Il collegamento tra l'art. 34 e le tre norme-principio appena richiamate (contenute negli artt. 2, 4 e 9) assegna alla disposizione costituzionale un valore che trascende di certo il mero obbligo e che, soprattutto, consente di non sovrapporre lo stesso obbligo scolastico (introdotto nel codice penale all'art. 731 che sanziona, ora in forma contravvenzionale, i soggetti tenuti a vigilare sull'assolvimento dell'obbligo stesso) con il dovere di istruzione, poiché tale dovere si caratterizzerebbe per una serie di obblighi sicuramente più pregnanti (e temporalmente più estesi), in quanto connessi al dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

Viceversa, la giurisprudenza costituzionale si è posizionata su un indirizzo diverso, facendo coincidere il dovere di istruzione con l'obbligo penalmente sancito, accentuando, in tal modo, il binomio gratuità-obbligatorietà<sup>34</sup>.

Così già dalla sentenza n.7 del 1967 la Corte, dopo aver preso atto che la gratuità della scuola rientrando nella fascia dell'obbligo può non riuscire «a coprire tutta l'area delle situazioni di infinita variabilità» in cui il singolo obbligato può venire a trovarsi, concludeva nel senso che tale obbligatorietà «non è prevista come un incondizionato comando». Secondo la Corte ciò si desumerebbe dall'art. 731 c.p. il quale fa cessare l'illegittimità dell'ipotesi contravvenzionale a carico di chi ometta di impartire o far

<sup>34</sup> In argomento, si veda: V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 54 ss.; N. DANIELE, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, pp. 639 ss.; S. DE SIMONE, *Intorno alla gratuità della scuola dell'obbligo*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, pp. 69 ss.; Id., *Sistema del diritto scolastico italiano*, I, *I principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1973; LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., pp. 1089 ss.; P. SCARPATI, *L'obbligo scolastico con particolare riguardo alla scuola media*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, pp. 28 ss.; S. MANZIN MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1994<sup>4</sup>, vol. IX, pp. 1 ss.; G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003; sia consentito rinviare anche ad A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. I, pp. 699 ss.

impartire l'istruzione al minore, ove sia dimostrata l'esistenza di giusti motivi.

In tal modo, l'ambito dell'obbligo viene ricavato dai limiti entro cui è assicurata la gratuità. Tuttavia, in tal modo, viene meno ogni collegamento necessario tra il dovere di istruzione e gli inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Se, infatti, il dovere di istruzione viene unicamente collegato all'obbligo di istruzione viene privato di tutta l'intensità e l'aspirazione ideale raccolte nell'art. 2 Cost.

La mancata predisposizione da parte della Repubblica di adeguati strumenti (edifici, sostegno economico ai non abbienti ecc.) potrebbe tradursi, così, in un disimpegno della collettività rispetto a quei doveri di solidarietà che riguardano anche il versante dell'istruzione. E ciò non solo nell'ipotesi in cui il mancato impegno della Repubblica fosse dovuto ad un preciso indirizzo politico (investire in altri settori del welfare, trascurando l'istruzione, ad esempio), ma altresì nei casi in cui quel disimpegno fosse involontario o causato da difficoltà economiche e finanziarie.

Tale interpretazione della norma costituzionale pare rimasta ancorata alla situazione legislativa precedente la Costituzione, per cui la gratuità costituiva un fattore meramente incentivante l'adempimento dell'obbligo, spettando unicamente al legislatore di individuare le modalità concrete di erogazione della prestazione amministrativa, principalmente consistenti nella messa a disposizione degli ambienti scolastici. In quel contesto era evidente che, non potendo l'obligato aver null'altro in cambio, i «giusti motivi» che gli rendevano di fatto impossibile l'istruzione potevano ben avere una rilevanza, quali deroghe al dovere di istruzione.

Sulla base della Costituzione del 1948 si sarebbe potuto probabilmente assumere un atteggiamento maggiormente propulsivo del dovere di istruzione, collegandolo più radicalmente al dovere di solidarietà del singolo verso una collettività che si dimostra solidale (approntando mezzi e infrastrutture), richiedendo per converso la restituzione in termini di adempimento dei medesimi doveri di solidarietà.

Al contrario, la giurisprudenza continua ad orientarsi diversamente. Sebbene, infatti, l'area del dovere di istruzione trovi delle proiezioni legislative interessanti, la giurisprudenza rimane ferma su assunzioni poco proiettive dei principi e valori costituzionali.

Ed infatti, l'obbligo (che fu inizialmente esteso con l'istituzione della scuola media nel 1962 a 15 anni) ancora recentemente è stato oggetto di modifiche, poiché l'art. 2, comma 1 lett. c) della legge n. 53/2003 e l'art. 1, comma 3 del D.Lgs. n. 76/2005 lo hanno ulteriormente esteso per almeno dodici anni a partire dalla iscrizione alla prima classe della scuola primaria o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. La Corte di cassazione ha invece ritenuto che, poiché tali ultime normative non hanno previsto l'applicazione delle sanzioni vigenti per l'inadempienza del nuovo obbligo scolastico, resta penalmente sanzionata esclusivamente l'inadempienza sino alla licenza media.

Perciò la proposta di Giorgio Lombardi di mutare anche la dizione da «obbligo» a «dovere» non è solo una questione formale, ma è problema sostanziale, poiché restituirebbe, appunto, la pregnanza dell'*original intent* all'art. 2 Cost.

### 5.1. Ancora sulla «doverosità» quale dimensione dell'istruzione

La dimensione «costituzionale»<sup>35</sup> della doverosità dell'istruzione è stata recentemente ripresa in dottrina in polemica con l'«eccessiva fissità teorica»<sup>36</sup> della qualifica dell'istruzione

<sup>35</sup> Dimensione collegata direttamente agli artt. 2 e 3 Cost., secondo l'impostazione seguita in questo lavoro. In dottrina, infatti, la dimensione della doverosità è stata altresì richiamata quale prestazione «amministrativa» collegata alle attività e funzioni pubbliche dello Stato: così, ad esempio, R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati. Teoria generale* (1946), Giuffrè, Milano, 1956, p. 124, e C. MARZUOLI, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in Id. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 19.

<sup>36</sup> F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giapichelli, Torino, 2008, p. 16.

come diritto, che rischierebbe così di «dequotare altre importanti coordinate di base del nostro sistema giuridico»<sup>37</sup>.

Non basta, in questa prospettiva, collegare la dimensione del dovere a quella del diritto, come altra faccia della medaglia, essendovi invece numerosi percorsi che rendono l'istruzione un qualcosa di diverso e ulteriore dal solo diritto «individuale» (la correlazione famiglie-istruzione anche in chiave storica; le teorie economiche sul *social capital*; la tesi dell'istruzione come bene pubblico ad esternalità positive; il rapporto con la formazione professionale).

Le coordinate del sistema di istruzione, dunque, non sono ricostruibili unicamente attraverso l'identificazione dell'istruzione quale mero diritto individuale. Inoltre, tale identificazione non contribuisce ad inquadrare correttamente i molti temi che vi ruotano intorno: dal rapporto pubblico-privato, al valore legale del titolo di studio, alla valutazione delle istituzioni, al rapporto con le famiglie...

A tal fine occorrerebbe, invece, recuperare la prospettiva introdotta da Pototschnig (su cui v. *supra* cap. 2, par. 3) di istruzione e insegnamento come «libertà per»<sup>38</sup>, in quanto tale «protetta in vista di un essenziale interesse radicato nel nostro tessuto normativo (ma anche sociale), che conferisce al sistema scolastico una posizione centrale nell'ordinamento indipendentemente dal soggetto che in concreto organizza gli insegnamenti»<sup>39</sup>.

Prospettiva che, peraltro, discenderebbe pienamente dall'art. 2 Cost. in quanto collegata al concetto di solidarietà che implica «un dovere di solidarietà tra generazioni (anzi, almeno per quanto riguarda i genitori, della generazione immediatamente successiva) che si prospetta come inderogabile perché a garanzia sia della tenuta complessiva del sistema, sia del suo sviluppo anche economico e sociale»<sup>40</sup>. Pertanto ciò dovrebbe indurre a recuperare pienamente la prospettiva della doverosità nell'ottica di un impegno reci-

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 26.

proco (dei pubblici poteri e delle persone) per lo sviluppo del sistema. Solo in tal modo si terrebbero insieme le due missioni della scuola: proiettare l'individuo verso la società, ma nel contempo responsabilizzarlo.

Fin qui, aspetti del tutto condivisibili e in linea con l'impostazione di questo lavoro. Emergono, invece, differenze di impostazione laddove la prospettiva teorica sopra evidenziata giunge a proporre, seppure provocatoriamente, un'interpretazione dell'art. 3, comma 2, della Costituzione che, anziché rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena uguaglianza tra le persone, propone invece di alimentarli: «Nella prospettiva del potere pubblico che persegua la giustizia, queste differenze iniziali sono giuste e giustificabili se – e solo se – funzionano come parte di uno schema che migliora le aspettative dei membri meno avvantaggiati»<sup>41</sup>. La valorizzazione dei «talenti», insomma, in un'ottica di solidarietà giova a tutti (anche ai più svantaggiati) e alla società nel suo complesso.

Posto che la valorizzazione della prospettiva «promozionale» è uno dei fini di questo lavoro, occorre però intendersi su cosa si intende per «promozione».

Se infatti, come qui si auspica, la promozione è legata alla proposta di Amartya Sen di eliminare le «illibertà», è chiaro che essa non si realizza solo dando impulso alla libertà di alcuni, ma soprattutto si concretizza affrancando dalle illibertà coloro che ne sono vittime.

Lo Stato di promozione, dunque, è sia quello che consente a chi può di volare alto, ma è soprattutto quello che si occupa di chi non ha le ali per volare: non assistendolo unicamente, ma fornendogli gli strumenti per volare. Se così non fosse, non sarebbe possibile oltrepassare la prospettiva dello Stato liberale, che è, invece, una vera e propria urgenza non teorica, ma filosofica, cioè pratica, perché connessa allo sviluppo delle società (v. *supra* cap. 4, parr. 1 e 2) .

D'altro lato, il modo in cui nel nostro Paese si è abbandonato lo Stato liberale ha distorto i punti cardinali del disegno costituzionale. Come abbiamo più volte evidenziato,

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 50.

infatti, l'art. 3, comma 2, finalizza esplicitamente la rimozione degli ostacoli non all'uguaglianza, bensì allo sviluppo della persona (e pertanto precisa il giusto rapporto tra le due dimensioni: e cioè degli interventi volti ad ugualizzare, quali strumenti, e dello sviluppo della persona come fine).

È questa, dunque, la prospettiva da intraprendere, ed in cui la valorizzazione della libertà della persona assume un significato diverso, sulla scia delle intenzioni dei costituenti.

## 5.2. *La doverosità e solidarietà di cui all'art. 2<sup>42</sup>*

Nel capitolo primo al par. 11 si è dato, seppur sommariamente, conto delle fasi salienti che condussero all'approvazione dell'art. 2 della Costituzione. Si è rammentato come, introducendo la discussione finale in Assemblea costituente (4 marzo 1947), Aldo Moro aveva linearmente delineato i termini della questione: «Uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come forma suprema la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità».

Le obiezioni del fronte laico, centrate sull'eccessiva «cattolicità» della formulazione, furono stemperate dall'adesione dei costituenti democristiani (Aldo Moro, Giuseppe Dossetti e Giorgio La Pira in primo luogo) alla proposta di escludere dalla formulazione presentata quei termini e quei concetti in cui era troppo marcato il pensiero cattolico, e che impedivano a coloro che non aderivano a tale credo religioso di riconoscersi nella norma stessa. Con un accordo tra i costituenti cattolici e comunisti si giunse, dunque, all'attuale formulazione che riscosse il consenso di tutta l'Assemblea.

<sup>42</sup> Questo paragrafo contiene in parte contenuti già da me esposti in *Corte costituzionale e doveri*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 39 ss., par. 6.

In quel «primato della persona» unanimemente ritenuto la pietra d'angolo della norma e dell'intera costruzione dei rapporti Stato-società, la migliore dottrina ha visto impennarsi la logica dell'art. 2 quale «modo d'essere necessario della convivenza e, in quanto tale, comprensiva di tutte le situazioni giuridiche di dovere e di responsabilità, sia quelle esplicitate che quelle implicite nella finalizzazione dei diritti stessi»<sup>43</sup>.

Il punto, però, è come conferire spessore prescrittivo ai contenuti dell'art. 2 in punto di doveri<sup>44</sup>. Qui sta la maggiore difficoltà teorica su cui, per la verità, la dottrina non si è molto affaticata, essendo prevalsa un'impostazione di continuità con lo Stato liberale che ha visto nella valorizzazione della solidarietà di cui all'art. 2 un pericolo per l'espansione delle libertà individuali<sup>45</sup>.

Come noto, tale questione verte sul fatto se la seconda parte dell'art. 2 Cost.<sup>46</sup> costituisca o non costituisca una clausola generale di «doverosità». A seconda che si risponda positivamente o negativamente a tale quesito, mutano radicalmente i termini della questione e le risposte che si danno ai vari problemi.

<sup>43</sup> F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1999, p. 211.

<sup>44</sup> Questione posta da LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. (primo lavoro organico in materia dopo l'entrata in vigore della Costituzione), che osserva come i costituenti attribuiscono all'art. 2 un valore filosofico-morale, ma questo non è un argomento probante perché la Costituzione vale *magis ut valeat* (p. 7).

<sup>45</sup> Così G. TREVES, *La difesa della libertà individuale nella nuova Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1947, p. 132.

<sup>46</sup> In generale sul concetto di dovere v. E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, I, *Prolegomeni: funzione economico-sociale dei rapporti di obbligazione*, Giuffrè, Milano, 1953; W. CESARINI SFORZA, *Sul concetto di obbligo*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1963, pp. 431 ss.; ora in *Vecchie e nuove pagine di filosofia, storia e diritto*, Giuffrè, Milano, 1967, vol. I, pp. 289 ss.; F. MERCADANTE, *Dovere giuridico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. XIV, pp. 59 ss.; B. CELANO, *Diritti, principi e valori*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto*, Giappichelli, Torino, 2004; R. GUASTINI, *Dovere giuridico*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XII, pp. 1 ss.; C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968.

Se si ammette che l'art. 2 contiene una clausola generale di doverosità, ne discende che gli specifici doveri costituzionali previsti nelle disposizioni costituzionali (agli artt. 30, 32, 34, 48, 52, 42...) trovano in essa elementi di integrazione e di specificazione che impongono al legislatore di trasformare i doveri costituzionali in obblighi legislativamente imposti. Se, al contrario, si nega l'esistenza di tale clausola generale (confinando i doveri costituzionali in quello che Giorgio Lombardi ha definito «empireo morale»)<sup>47</sup>, l'art. 2 Cost. conterrebbe unicamente la clausola generale di «libertà» di cui alla prima parte dell'art. 2.

Questa impostazione, che è sostanzialmente prevalsa nella dottrina e giurisprudenza, si dimostra insoddisfacente poiché elude alcune questioni.

La prima, e più rilevante, è quella che consegue all'idea dei doveri costituzionali come espressione di solidarietà<sup>48</sup> e come strumenti di «integrazione» sociale. Qui la questione che non si può eludere è la seguente: siamo davvero convinti che i doveri non possano costituire strumenti «inclusivi», cioè che facilitano, tale integrazione?

I doveri, infatti, caratterizzano assai più dei diritti le diverse «stagioni costituenti» ed anzi «proprio l'individuazione puntuale di specifici doveri costituzionali costituisce un tentativo di compattare la comunità dei cittadini attorno alla forma istituzionale che la Costituzione pretende di introdurre»<sup>49</sup>. Certo, se il dovere rinvia unicamente all'impostazione del rapporto autorità-libertà tipico del liberalismo, esso non è in grado di divenire elemento «inclusivo» nei moderni sistemi democratici.

<sup>47</sup> G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 569.

<sup>48</sup> Sulla solidarietà come concetto di diritto costituzionale v. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, Giuffrè, Milano, 1998; S. PRISCO, *Solidarietà*, Jovene, Napoli, 2000; A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008, pp. 193 ss.; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, pp. 525 ss.

<sup>49</sup> E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2009.

Ma se, come pare più rispondente all'ispirazione dell'art. 2 Cost. e al significato storico ed evolutivo del concetto, la solidarietà è la profonda relazione che lega gli uomini tra loro su basi diverse dal semplice utilitarismo, la risposta non può che essere positiva.

Tale componente, infatti, «rimanda alla molteplicità dei legami che tengono insieme una collettività, agli impegni assunti *reciprocamente* dai suoi componenti prima ed oltre che nei confronti di un'autorità superiore, agli impegni assunti non *in cambio di*, ma in quanto *parti di* qualcosa»<sup>50</sup>.

Nondimeno, la dimensione morale non fa evaporare quella giuridica, perché come è stato ben sottolineato da Peces-Barba Martinez «la dimensione morale previa che nel suo processo di sviluppo storico s'incorpora nel diritto positivo, per formare i diversi diritti e doveri si colloca nella storia ma ha un'indubitabile componente razionale». Ed anzi, proprio «la riflessione razionale permette di costruire nell'ambito filosofico una spiegazione e una giustificazione di quei concetti nella loro origine e nella loro evoluzione fino a raggiungere la pienezza dal loro riconoscimento giuridico positivo»<sup>51</sup>.

La dimensione morale, che rimane fondativa sia del diritto che del dovere, quando si trasforma in regola giuridica – anche impositiva – non muta geneticamente: semplicemente assume una forma che la rende riconoscibile nell'ordinamento normativo e consente alla solidarietà di avere un contenuto che richiama costantemente alla responsabilità del suo adempimento.

La dimensione morale della solidarietà, in altri termini, non viene meno se si tramuta in regola normativa, sempre che questa venga considerata importante e necessaria per lo sviluppo della società. Pertanto, non si dovrebbe collocare la solidarietà «al di là» e «al di sopra» di obblighi e doveri

<sup>50</sup> G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in BALDUZZI, CAVINO, GROSSO, LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 93.

<sup>51</sup> G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1990, p. 140.

normativamente imposti; non la si dovrebbe disancorare dai doveri e obblighi normativamente imposti.

Nell'Italia del 1948 l'integrazione ritenuta indispensabile poggiava sia su motivazioni di tipo politico sia economiche e sociali, per cui in quella stagione potevano trovare spiegazione doveri politici che oggi non sono più avvertiti come imprescindibili collanti della vita sociale. L'obbligo della leva ben a ragione poteva essere considerato uno strumento di rafforzamento dell'identità nazionale e di stemperamento delle differenze sociali e territoriali. Come d'altro canto nell'Italia del 1861 la centralizzazione e la statalizzazione dell'istruzione fu considerata elemento strategico di unificazione del Paese. Sono, cioè, le stesse trasformazioni cui la comunità è soggetta e le nuove dinamiche che tali trasformazioni comportano a richiedere un continuo adeguamento dei doveri come collanti della comunità.

Ma è più propriamente sul terreno dei doveri di solidarietà economica e sociale che si pongono altre questioni ineludibili rispetto ad una dimensione meramente «spontanea» della solidarietà. Questioni che attengono allo stretto legame, anzi al rapporto di strumentalità necessaria tra doveri di solidarietà economica e godimento dei diritti sociali, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale<sup>52</sup>.

Vi è da chiedersi, in altri termini, come si possa affrontare il problema della sostenibilità dello Stato sociale (senza produrre altro debito sulle generazioni future) facendo unicamente ricorso alla solidarietà spontanea, ovvero a «doveri *soft*»<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> V., tra le molte le sentenze della Corte, le nn. 455/1990, 51/1991, 455/1992, 272/1994 e 88/1995.

<sup>53</sup> Come li ha polemicamente definiti L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in BALDUZZI, CAVINO, GROSSO, LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 525, osservando che «parlare di doveri di solidarietà invece che di puri e semplici diritti significa mettere l'accento sull'onere che essi impongono al singolo o alla società tutta e questo potrebbe contribuire a sfatare certe concezioni semplicistiche che guardano ai diritti come a situazioni che si auto-espandono senza che nessuno ne paghi costi e conseguenze».

Da questo punto di vista l'accento sulla spontaneità quale modello privilegiato di attuazione dei doveri costituzionali presta il fianco a più di un'obiezione. La più immediata è che, mentre vi è una certa qual sintonia con l'impostazione assiologica di cui all'art. 2 Cost., vi è una pressoché totale asimmetria con riguardo ai singoli doveri costituzionali di solidarietà economica e sociale delineati dalla Costituzione.

La sintonia che si riscontra tra la solidarietà spontanea e l'adempimento dei doveri inderogabili di cui all'art. 2 Cost. è pressoché totale, al punto che si potrebbe dire che la clausola di doverosità è «aperta» (quanto quella dei diritti) in quanto legittima legislazioni «pedagogiche» e «promozionali» di incentivazione a nuove e «altre» modalità di interpretazione della doverosità sociale. Con la sottolineatura, tuttavia, che si tratta di modalità «altre», nel senso che non si possono sostituire, ma semmai aggiungere, a quelle modalità di doverosità specifica delineate dalle norme costituzionali sui singoli doveri. Rispetto ai singoli doveri costituzionali, infatti, il modello della spontaneità risulta totalmente asimmetrico e inadeguato.

Come si può immaginare, ad esempio, una legislazione che non imponga l'obbligo di istruzione, ma lo incoraggi? I costi sociali di inadempimento sarebbero disastrosi, perché porterebbero in tempi brevi ad un aumento della dispersione che raggiunge in Italia già livelli significativi.

In tempi di crisi economica, quale quella che viviamo, non sarebbe così improbabile immaginare che le famiglie preferiscano uno studente in meno e un lavoratore in più. Ed ancora, come è immaginabile una legislazione che si limiti ad incoraggiare i trattamenti sanitari obbligatori e non preveda il loro obbligo in determinate circostanze?

Al contrario, occorrerebbe forse rafforzare il linguaggio normativo dei doveri, certamente adeguandolo alle necessità dell'oggi. In questa prospettiva occorrerebbe, ad esempio: correlare sempre più strettamente l'attività lavorativa alle garanzie della previdenza sociale, per cui bisognerebbe scoraggiare anche economicamente chi va in pensione anticipatamente; ovvero innalzare l'età pensionabile allo scopo di garantire alle generazioni future l'indice minimo di

contribuzione; introdurre premialità per sostenere i percorsi di istruzione e formazione che contribuiscono allo sviluppo non solo culturale, ma anche sociale ed economico del Paese.

In conclusione, il tema di un recupero del linguaggio dei doveri sui terreni economici e sociali è cruciale. Lo è a livello internazionale; lo è a livello nazionale, come dimostra la necessità di integrazione degli stranieri; ed ancora, lo è con riguardo alle generazioni future. Lo è con riguardo alle prestazioni degli apparati statali, come dimostrano le difficoltà cui assistiamo nel bilanciamento tra prestazioni dovute allo scopo di rendere effettivi i diritti sociali, e necessità del mantenimento dell'equilibrio della finanzia pubblica. Ma lo è allo stesso modo in relazione alla modalità con cui il singolo si rapporta alla comunità di cui fa parte.

#### 6. *Conclusioni. Da «paziente» ad «agente»: la reinterpretazione del dovere di istruzione*

La centralità della persona, in uno Stato democratico che supera il paradigma liberistico, richiede che il cittadino non venga più solo considerato «come destinatario dei vantaggi derivanti sia dall'astensione sia dall'attivarsi di pubblici poteri, ma è visto anche e soprattutto come centro operante di questo processo di integrazione, volto a conseguire, attraverso una più attiva partecipazione alla cosa pubblica, una sorta di omogenea coerenza tra momento organizzativo politico e struttura sociale»<sup>54</sup>.

Il dovere di istruzione di cui alle norme costituzionali, dunque, non è solo collegabile all'essere componente di una «comunità di diritti e di doveri»<sup>55</sup>; neppure deriva più

<sup>54</sup> LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 57.

<sup>55</sup> Secondo la bella espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 172/1999 con cui veniva dichiarata infondata la questione di legittimità concernente la sottoposizione degli apolidi alla leva obbligatoria, motivata sulla loro appartenenza ad una comunità di diritti che «ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie

da una doverosità connessa ad una superiorità dello Stato che poteva forse giustificarsi prima dell'avvento della Costituzione, in relazione alla supremazia della legge da cui scaturivano i diritti (tra cui anche quello all'istruzione). Con la Costituzione, infatti, cambia tutto, poiché essa limita l'intervento dei pubblici poteri (legislatore compreso), per cui diritti e doveri segnano non più la rivalutazione della «forza», bensì l'irrompere del personalismo<sup>56</sup>.

In questo contesto anche il dovere dei genitori di istruire ed educare i figli assume caratteri decisamente più interessanti, meno caratterizzati dalla mera «rivendicazione» di una precedenza rispetto allo Stato (pur teoricamente sostenibile)<sup>57</sup>, ovvero da una necessaria valorizzazione in chiave economicistica dell'«utenza» scolastica<sup>58</sup>, ed ancora dalla mera doverosità *tout court*<sup>59</sup>.

Esso, invece, dovrebbe inquadrarsi, seguendo la prospettiva indicata in questo lavoro, nel diritto-dovere dei genitori a che i figli acquisiscano una «cittadinanza» sociale ben più rilevante di quella politica, poiché inclusiva di aspetti più decisivi nella formazione della persona. Un'idea di tale rilevanza è contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che ha sancito non solo il diritto di ogni individuo all'istruzione (art. 14: «1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria»), ma ha altresì individuato un autonomo diritto dei genitori a «provvedere all'istruzione e all'educazione dei loro figli secondo le loro

e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

<sup>56</sup> LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 467.

<sup>57</sup> Così già C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 145.

<sup>58</sup> In questo senso D. CHECCHI, *L'efficacia del sistema scolastico italiano in prospettiva storica*, in N. ROSSI (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 109.

<sup>59</sup> FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit.

convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche» (art. 14, comma 3), pur nel rispetto delle leggi nazionali che disciplinano l'esercizio<sup>60</sup>.

Per questo le politiche pubbliche nel nostro Paese dovrebbero tornare a porre maggiore attenzione (come del resto è stato in periodi importanti della storia italiana) alla questione dello sviluppo della libertà delle persone, di cui le politiche sull'istruzione sono un cardine essenziale.

Liberare le persone dalla mancanza di istruzione è fondamentale, perché significa stimolare «la capacità di cavarsela da soli nonché quella di influire sul mondo, cioè capacità che stanno al centro del processo di sviluppo»<sup>61</sup>.

La liberazione dalla mancanza di istruzione è, infatti, molto più duratura come politica dalla liberazione della povertà. È evidente che occorrerebbe far convergere le due politiche pubbliche, ma è altrettanto evidente che è pura illusione quella di agire sull'eliminazione della povertà senza agire contemporaneamente su quelle leve che, appunto, fanno delle persone «centri di azione»<sup>62</sup>, cioè delle persone che agiscono non solo per mutare le leve economiche (l'istruzione per il capitale umano) ma per essere motori di cambiamento della società nel suo complesso.

<sup>60</sup> Su questo aspetto si sofferma M. DE BENEDETTO, *Istruzione pubblica e privata*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2008, vol. XX, p. 3, valorizzando l'aspetto «sussidiario» della previsione.

<sup>61</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000, p. 24.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Economic, Neurobiological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103, 27 July 2006.
- AA.VV., *Gestione democratica della scuola*, La Nuova Italia, Firenze, 1975.
- AA.VV., *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, Tavola rotonda presieduta da L. PALADIN, Bologna, 12 settembre 1996, in *Le Regioni*, 1996.
- AA.VV., *Il distretto scolastico*, La Nuova Italia, Firenze, 1974.
- AA.VV., *I riflessi della legge 15 marzo 1997, n. 59 sui poteri statali e locali*, in *Nuova Rassegna*, 1998, n. 15.
- AA.VV., *Nuove funzioni e riforma delle autonomie locali nella prospettiva federalista*, in *Le Regioni*, 1997.
- AA.VV., *Processo alla scuola*, Laterza, Bari, 1956.
- AA.VV., *Scuolapiù. Enti locali, società, verso un sistema formativo integrato*, La Nuova Italia, Firenze, 1983.
- ABRAVANEL R., *Meritocrazia*, Garzanti, Milano, 2008.
- AGAZZI A., *La nuova scuola della partecipazione. Prospettive organizzative e pedagogiche*, Vita e Pensiero, Milano, 1975.
- ALESSI R., *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Giuffrè, Milano, 1946.
- ALFIERI S., ROSINA A., SIRONI E, MARZANA D., *Who are Italian Needs? Trust in institution, political engagement, willingness to be activated and attitudes towards the future in a group risk for social exclusion*, in *Rivista internazionale di Scienze sociali*, 3, 2015.
- ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996.
- AMBROSOLI L., *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- AMORTH A., *La Costituzione italiana, Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948.
- ANCONA M., *Il sistema scolastico e la formazione professionale*, Franco Angeli, Milano, 1989.

- ANDREUCCI M., *La comunità scolastica nell'ordinamento italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1977.
- ARCANGELI F., *L'art. 18 sul parastato, La legge n. 312 e la n. 455 ovvero: «il titolo di studio è morto e noi l'abbiamo ucciso»*, in *Burocrazia*, 1988.
- ARE G., *Il problema dello sviluppo industriale nell'età della destra storica*, Nistri-Lischi, Pisa, 1965.
- ASCOLI U. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Bari, 1984.
- ASCOLI U., DENTE B., *Recenti tendenze del Welfare State in Italia*, in *Stato e mercato*, 1985.
- ASOR ROSA A., *La cultura, Tomo secondo, Storia d'Italia*, 4, *Dall'Unità ad oggi*, Einaudi, Torino, 1975.
- ATRIPALDI V., *Diritto allo studio*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 1974.
- AURISICCHIO G., LO BIANCO G.C., *Le vicende della riforma della pubblica amministrazione: una riflessione critica ed alcune prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982.
- BALBONI E., *I principi di innovazione del decreto Bassanini*, in *Impresa e Stato*, 1998, nn. 44-45.
- BALDASSARRE A., *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. BALDASSARRE, A. CERVATI, Laterza, Roma-Bari, 1982.
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XII.
- BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991.
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972.
- BALUCANI L., *Le competenze delle Regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro amministrativo*, 1973, n. 2.
- BARBAGLI M., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Istruzione, legittimazione e conflitto*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- BARBERA A., *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali artt. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.
- BARBERA A., COCOZZA F., CORSO G., *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di uguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987.

- BARONE G., VECCHIO G., *Il diritto all'istruzione come diritto sociale. Oltre il paradigma economicistico*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2012.
- BARTHOLOMEW D.J., *Latent variable models and factor analysis*, Charles Griffin Co. Ltd., London, 1987.
- BASCHERINI G., *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007.
- BASSO L., *La classe lavoratrice nello Stato repubblicano*, in *Socialismo*, 1, 1945, n. 7.
- BATTAGLIA A. (a cura di), *Dibattito sulla scuola*, Laterza, Roma-Bari, 1956.
- BELLI R., *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987.
- BENADUSI L., *Il trasferimento delle funzioni nel campo della formazione e della cultura*, in *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Quaderni ISAP, 1971, n. 12.
- BENADUSI L., *Scuola, riproduzione e mutamento*, La Nuova Italia, Firenze, 1984.
- BENEDINI B., *Una nuova P.A. per le imprese*, in *Impresa e Stato*, 1998, nn. 44-45.
- BENETTON M., *La continuità educativa fra scuola ed extrascuola*, in *Scuola e didattica*, 50, 2004.
- BENVENUTI M., *Diritti sociali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg., Utet, Torino, 2012.
- BENVENUTI M., *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014.
- BERLIN I., *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, London-Oxford-New York, 1969.
- BERTAGNA G., *Pensiero manuale: la scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.
- BERTI G., *Il modello di Stato nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Atti del 51° Corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica, Vita e Pensiero, Milano, 1981.
- BERTI G., *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Cedam, Padova, 1994.
- BERTONI JOVINE D., *La storia dell'educazione popolare in Italia*, Laterza, Bari, 1965.

- BETTI E., *Teoria generale delle obbligazioni*, I, *Prolegomeni: funzione economico-sociale dei rapporti di obbligazione*, Giuffrè, Milano, 1953.
- BIANCO A., MILANO L., *La riforma della pubblica amministrazione locale, Commento alle leggi Bassanini*, ANCI, Gorle, 1997.
- BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- BIN R., PINELLI C. (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996.
- BIRNBAUM A., *Some latent trait models and their use in inferring an examinee's ability*, in F.M. LORD, M.R. NOVICK, *Statistical theories of mental test scores*, Addison-Wesley, Boston, Mass., 1968.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritti sociali*, in *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1957, vol. V.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritti e doveri dei cittadini*, in *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 1960, vol. V.
- BLOOM A., *La chiusura della mente americana: i misfatti dell'istruzione contemporanea*, Prefazione di S. BELLOW, Lindau, Torino, 2009 (1<sup>a</sup> ed. 1987).
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997.
- BOCK R.D., *Estimating item parameters and latent ability when responses are scored in two or more nominal categories*, in *Psychometrika*, 1972, n. 37.
- BONAMORE D., *L'istruzione-educazione diritto essenziale e status permanente dell'individuo*, in *Dir. famiglia*, 1995.
- BONETTA G., *L'avocazione della scuola elementare allo Stato*, in AA.VV., *Storia della scuola e storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, De Donato, Bari, 1982.
- BONETTA G., *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Giunti, Firenze, 1997.
- BORGHI L., *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze, 1951.
- BOTTANI N., *La ricreazione è finita*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- BOTTANI N., *Requiem per la scuola? Ripensare il futuro dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- BOTTAZZINI U., NASTASI U. (a cura di), *La Patria ci vuole eroi. Matematici e vita politica nell'Italia del Risorgimento*, Zanichelli, Bologna, 2013.
- BRANCASI A., *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 2002.

- BRIENZA G., *Attuale normativa nei rapporti fra scuole ed enti locali e prospettive di superamento*, in *Amministrazione e politica*, 1990.
- BROSIO G., MARCHESI C., *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- BROSIO G., MARCHESI C., *Un uomo – un voto: effetti del suffragio universale sulla spesa pubblica*, in *Stato e mercato*, 1991.
- BRUNI N., *Anche quest'anno 300.000 per una maturità screditata*, in *Tuttoscuola*, 1978, nn. 58-59.
- BRUNO F., *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977.
- CAFERRA V.M., *Diritti della persona e Stato sociale: il diritto dei servizi socio-sanitari*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- CAFERRA V.M., *Famiglia e assistenza. Il diritto della famiglia nel sistema della sicurezza sociale*, Zanichelli, Bologna, 1996.
- CAIRO M., *Dispersione scolastica e successo formativo/2*, in *Scuola e didattica*, 47, 2001.
- CALCERANO L., MARTINEZ Y CABRERA G., *Scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1989, vol. XLI.
- CALOGERO G., *Un programma per la scuola*, in *Il Mondo*, 8 aprile 1958.
- CAMMELLI M., *L'amministrazione dello Stato tra riforma e tradizione: riflessioni in tema di distretti scolastici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974.
- CAMMELLI M., *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, 1998, n. 1.
- CAMMELLI M., *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- CANESTRI G., *Centoventanni di storia della scuola. 1861/1983*, Loescher, Torino, 1983.
- CANESTRI G., RICUPERATI G., *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Loescher, Torino, 1976.
- CAPANO G., *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- CAPPELLETTI M., *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1984.
- CAPPERUCCI D., *La scuola in Europa: politiche e interventi dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.

- CARBONE C., *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968.
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002.
- CARINGELLA F., CRISAFULLI A., DE MARZO G., ROMANO F., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione. Tra federalismo e semplificazione*, Simone, Napoli, 1997.
- CARIOLA A., Art. 4, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015.
- CARNEOLI M., *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Politica del diritto*, 2000.
- CAROLI CASAVOLA H., *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Giuffrè, Milano, 2004.
- CARRICATO F., *Autonomia scolastica: una riforma possibile*, in *Le Regioni*, 1997.
- CASSESE S., *La scuola*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. III.
- CASSESE S., «Plaidoyer» per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro italiano*, 1990.
- CASSESE S., *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, n. 5.
- CASSESE S., *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, n. 1.
- CASSESE S., MURA A., Artt. 33-34, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976.
- CATURANO A., *Corte costituzionale e diritto allo studio (...) indietro tutta*, in *Giurisprudenza italiana*, 1989.
- CATURANO A., *Imponente sostegno della Regione Piemonte allo sviluppo dell'autonomia scolastica*, in *Nuova rassegna*, 1996.
- CELANO B., *Diritti, principi e valori*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto*, Giappichelli, Torino, 2004.
- CELOTTO A., Art. 3, 1 comma, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. I.
- CERRI A., *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Japadre, L'Aquila-Roma, 1984.
- CERULLI IRELLI V., *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Aggiornamenti sociali*, 1998, n. 11.

- CESAREO V., *Consenso e legittimazione nello Stato assistenziale*, in *Studi di sociologia*, 3, 1979.
- CESAREO V., *Espansione e crisi dello «stato del benessere» in Italia*, in AA.VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1981.
- CESARINI SFORZA W., *Sul concetto di obbligo*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1963; ora in *Vecchie e nuove pagine di filosofia, storia e diritto*, Giuffrè, Milano, 1967, vol. I.
- CHECCHI D., *L'efficacia del sistema scolastico italiano in prospettiva storica*, in N. ROSSI (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- CHERUBINI A., *Storia della previdenza sociale*, Editori Riuniti, Roma, 1977.
- CHIARANTE G., *La democrazia nella scuola*, Editori Riuniti, Roma, 1974.
- CHIOSSO G., *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Editrice La Scuola, Brescia, 1988.
- CHIOSSO G., *Cattolici e riforma scolastica. L'Italia nel secondo dopoguerra (1949-1951)*, in L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001.
- CHIOSSO G., *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001.
- CHIOSSO G., *Personalizzazione dei percorsi e qualità della scuola*, in *Nuova secondaria*, 2002, n. 7.
- CHIOSSO G., *In cammino oltre la competenza*, in *Rivista di scienze dell'educazione*, 2018.
- CHIOSSO G., *L'educazione degli italiani. Laicità, progresso e nazione nel primo Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2019.
- CIARLO P., *Il costituzionalismo appannato*, in *Democrazia e diritto*, 2001.
- CICALA G., *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 1965.
- CIPOLLA C.M., *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Utet, Torino, 1971.
- CIVES G., *La scuola elementare e popolare*, in Id. (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, Firenze, 1990.
- COCOZZA V., *Costituzione italiana*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988, vol. X.

- CODIGNOLA E., *La «controriforma» della scuola*, in *Il Ponte*, 1950, n. 6.
- COEN J., FEDERICO G., *Lo sviluppo economico italiano. 1820-1960*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- COLOMBO M., *Abbandono scolastico in Italia. Un problema serio, molti circoli viziosi e qualche strategia di prevenzione*, in *Scuola democratica*, 2, 2015.
- COMMISSIONE ALLEATA, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943 con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista*, Garzanti, Milano, 1947.
- CORRADINI L., *La difficile convivenza. Dalla scuola di Stato alla scuola della comunità*, Editrice La Scuola, Brescia, 1975.
- CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981.
- CORSO G., *Lo Stato come dispensatore di beni. Criteri di distribuzione, tecniche giuridiche, effetti*, in *Sociologia del diritto*, 1990.
- CORSO G., *Servizi pubblici e Costituzione*, in G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1992.
- CORSO G., *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- COSTA P., *I diritti di tutti e i diritti di alcuni*, Mucchi, Modena, 2018.
- CRESPI F. (a cura di), *Azione sociale e pluralità culturale*, Franco Angeli, Milano, 1992.
- CRISAFULLI V., *Introduzione*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956.
- CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, vol. II.
- CRISPOLTI E., *I sistemi di anagrafe dei giovani in obbligo formativo*, in *Professionalità*, 2003.
- CRONBACH L.J., *Coefficient alpha and the internal structure of tests*, in *Psychometrika*, 1951, n. 16.
- D'ALESSIO G., *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge n. 59 del 1997*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998.
- DALLA MURA F., *La legge quadro 328/00 in attesa delle leggi regionali di recepimento*, in *Cittadini in crescita*, 2001, n. 2.

- D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- DAMIANI S., *E se scuola e università cominciassero a bocciare?*, in *Tuttoscuola*, 1978, n. 54.
- DAMILANO A. (a cura di), *Atti e documenti della Democrazia cristiana 1943-1967*, Cinque Lune, Roma, 1968, vol. I.
- D'ANDREA A., *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008.
- DANIELE N., *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964.
- D'AURIA G., *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, in *Politica del diritto*, 1998.
- DE ANGELI M., *Borse di studio e diritto allo studio post-universitario*, in *Foro amministrativo*, 1999.
- DE BARTOLOMEIS F., *Scuola e territorio. Verso un sistema formativo allargato*, La Nuova Italia, Firenze, 1983.
- DE BENEDETTO M., *Istruzione pubblica e privata*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2008, vol. XX.
- DE FORT E., *Storia della scuola elementare in Italia*, I, *Dall'Unità all'età giolittiana*, Feltrinelli, Milano, 1979.
- DE GIORGI F., *L'istruzione per tutti. Storia della scuola come bene comune*, Editrice La Scuola, Brescia, 2010.
- DE GIORGI F., *La Repubblica grigia: cattolici, cittadinanza, educazione alla democrazia*, Editrice La Scuola, Brescia, 2016.
- DEGRASSI L., *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004.
- DELL'AGLIO L., *Nasce il distretto scolastico. Ecco cos'è e cosa non è*, in *Tuttoscuola*, 1977, n. 41.
- DEL REY A., *La tirannia della valutazione* (2013), Eleuthera, Milano, 2018.
- DEMAIO M.C., *Cultura pedagogica e qualità dell'istruzione: il senso dell'educazione scolastica nella società del 21° secolo*, Carocci, Roma, 2010.
- DE MARTIN G.C., *Per prendere sul serio la riforma del «federalismo amministrativo»*, in *Regioni e governo locale*, 1997, n. 3.
- DE MAURO T., *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1979, vol. I.
- DE ROSA G., *Storia del movimento cattolico in Italia. Dalla restaurazione all'età giolittiana*, Laterza, Bari, 1966, vol. I.
- DE ROSA G., *I partiti politici in Italia*, Minerva Italica, Bergamo, 1972.

- DESIDERI C., MELONI G. (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Giuffrè, Milano, 1998.
- DE SIMONE S., *Il problema dell'istruzione industriale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1962.
- DE SIMONE S., *Intorno alla gratuità della scuola dell'obbligo*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967.
- DE SIMONE S., *Annotazioni intorno ai soggetti di diritto scolastico*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1968.
- DE SIMONE S., *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1968.
- DE SIMONE S., *Sistema del diritto scolastico italiano*, I, *I principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1973.
- DE SIMONE S., SALAZAR M., *La nuova scuola italiana*, I, *Commento alla legge 30-7-1973, n. 477 ed ai decreti delegati 31-5-1974, nn. 416 e 419*, Giuffrè, Milano, 1983.
- DETLEV J., PEUKERT K., *La Repubblica di Weimar*, trad. it. Bollati Boringhieri, Torino, 1996.
- DE VIVO F., *Linee di storia della scuola italiana*, Editrice La Scuola, Brescia, 1983.
- DE WIT H. (a cura di), *Internazionalizzazione dell'istruzione superiore*, European Parliament, Bruxelles, 2015.
- DI GIOIA D., *L'edilizia scolastica non può più attendere*, in *Amministrazione e politica*, 1972.
- DI GIOIA D., *Nuovi interventi per la scuola*, in *Amministrazione e politica*, 1974.
- DI GIULIO E., *La regione dorme e il distretto aspetta*, in *Tuttoscuola*, 1975.
- DI GIULIO E., *Disoccupazione giovanile: ci vuole un «menù» diverso*, in *Tuttoscuola*, 1976, nn. 15-16.
- DI POL R.S., *Autonomia e partecipazione nella scuola che cambia*, Anicia, Roma, 1991.
- Distretti: come recuperare il tempo perduto finora*, in *Tuttoscuola*, 1978, n. 51.
- DOGLIANI M., *Interpretazioni della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1982.
- DOGLIANI M., *Il «posto» del diritto costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993.
- DOMENICI G., *Manuale della valutazione scolastica*, Laterza, Firenze, 1993.
- DONATI F., *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999.

- Editoriale. Recesso della promozione sociale?*, in *Promozione sociale*, 1973.
- EINAUDI L., *Scuola e libertà* (1955) e *Contro il monopolio e non contro la scuola di Stato* (1956), in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964.
- ELIA L., BUSIA G., *Stato democratico*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1999, vol. XV.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 Cost.*, in ID., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- FERRAJOLI L., *Stato sociale e Stato di diritto*, in *Politica del diritto*, 1, 1982.
- FERRANTE F., *Integrazione del sistema istruzione-formazione, obbligo scolastico, obbligo formativo e lifelong learning*, in *Psicologia e scuola*, 116, 2003.
- FERRERA M., *Il Welfare State in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- FERRERA M., FARGION V., JESSOULA M., *Alle radici del welfare all'italiana*, Marsilio, Venezia, 2012.
- FERRETTI G., *Il bilancio del Ministero Gonella*, in *Il Ponte*, 1951, n. 11.
- FIORAVANTI M., *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Atti del XIII Convegno annuale AIC (Trieste, 17-18 dicembre), Cedam, Padova, 1999.
- FIorentino E., *Sviluppo e libertà: un confronto tra E. Morin e A. Sen*, in *Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione*, 2013, n. 1.
- FIORITO R., *Obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1968.
- FISCHER L., *Lineamenti di sociologia della scuola*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- FORNACA R., *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Armando, Roma, 1972.
- FORNACA R., *Scuola e politica nell'Italia liberale*, in AA.VV., *Scuola e politica dall'Unità ad oggi*, a cura di G. QUAZZA, Stampatori, Torino, 1977.
- FOSSATI A., *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998.

- FOSSATI D., *La scuola libera*, Editrice La Scuola, Brescia, 1946.
- FRABONI F., *Portfolio zaino per l'orientamento*, in *Innovazione educativa*, 2, 2003.
- FRACCHIA F., *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008.
- GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, Giuffrè, Milano, 1998.
- GATTI C., ZAMBARDI S., *Autonomia amministrativa e gestione finanziaria delle Istituzioni scolastiche*, Jovene, Napoli, 1976.
- GATTO L., *Il ruolo del distretto*, in *Tuttoscuola*, 1976, n. 21.
- GATTULLO M., *Didattica e docimologia*, Armando, Roma, 1967.
- GEMELLI A., *Mentre si prepara la riforma della scuola*, in *Vita e pensiero*, 1948, n. 8.
- GERGEN K.J., GERGEN M.M., *Psicologia sociale*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Laterza, Bari, 1985.
- GIAMPIETRO F., *La famiglia, lo Stato, l'istruzione*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1966.
- GIAMPIETRO G., *Le premesse della nuova legislazione scolastica italiana*, in *La Civiltà cattolica*, 1948, quad. 2353.
- GIANFORMAGGIO L., *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1985.
- GIANNINI M.S., *Offresi posto non docente a tutti esclusi i giovani*, in *Tuttoscuola*, 1978, n. 51.
- GIANNINI M.S., *Prefazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982.
- GIANNINI M.S., *Considerazioni sulla legge-quadro per il pubblico impiego*, in *Politica del diritto*, 1983.
- GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999.
- GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012.
- GONELLA G., *L'inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, in *La riforma della scuola*, 1947, n. 1.
- GOZZER G., *Sviluppo della scuola e piano decennale*, Edizioni Uciim, Roma, 1959.
- GOZZER G., *Chi ha paura della selezione*, in *Tuttoscuola*, 1976, nn. 17-18.
- GOZZI G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- GRASSI S., *Il contributo di Giorgio la Pira ai lavori dell'Assemblea Costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della*

- Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- GROSSI P., *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- GUASTINI R., *Dovere giuridico*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XII.
- HABERMAS J., *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in ID., *Morale, diritto, politica*, trad. it. a cura di L. CEPPA, Einaudi, Torino, 1992.
- HALADYNA T.M., *Developing and validating multiple-choice test items*, Lawrence Erlbaum Associates Inc., New Jersey, 2004.
- HAMBLETON R.K., ROGERS H.J., SWAMINATHAN H., *Fundamentals of item response theory*, Sage Publications, Newbury Park, 1991.
- HAMBLETON R.K., VAN DER LINDEN W.J., *Handbook of modern item response theory*, Springer-Verlag, New York, 1997.
- HART H.L.A., *Il concetto di obbligo*, in R. GUASTINI (a cura di), *Problemi di teoria del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- HART B., RISLEY T., *Meaning differences in the everyday experience of young American children*, Paul H. Brookes Publishing Company, Baltimore, 1995.
- HECKMAN J.J., KAUTZ T., *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- HILL M., *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- HOUSTON R.A., *Cultura e istruzione nell'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- ICE (a cura di), *Pluralismo scolastico*, Roma, 1961.
- Il piano della scuola. Documenti parlamentari*, Palombi, Roma, 1962.
- INZERILLO G., *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, Editori Riuniti, Roma, 1974.
- ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO DI STUDI SUPERIORI (a cura di), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2017*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- JEMOLO A.C., *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1948.
- LACAITA C.G., *Istruzione e sviluppo industriale in Italia. 1859-1914*, Giunti-Barbera, Firenze, 1973.
- LAICATA C.G., *La Costituente e i problemi della scuola*, in N. RAPONI (a cura di), *Scuola e Resistenza*, La Pilotta, Parma, 1978.

- LANEVE G., *La scuola per la Costituzione e la Costituzione per la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti*, in *www.federalismi.it.*, 13, 2014.
- LASCIOLI A., *Verso l'inclusive education*, Edizioni De Rosone, Foggia, 2014.
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967.
- LOMBARDI G., *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1967.
- LOMBARDI G., *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1994.
- LUCIFREDI R., *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964.
- MACCARINI A.M., *On Character Education: Self Formation and Forms of Life Morphogenic Society*, in *Italian Journal of Sociology of Education*, 2016.
- MAESTRI E., *La regolazione dei conflitti redistributivi in Italia. Il caso della politica pensionistica (1948-1983)*, in *Stato e mercato*, 1987.
- MALESANI P., *I meccanismi della spesa sociale*, in *Promozione sociale*, 1973.
- MALESANI P., *Le Regioni e la politica sociale*, in *Promozione sociale*, 1973.
- MALIZIA G., LO GRANDE G., *Sociologia dell'istruzione e della formazione*, Franco Angeli, Milano, 2019.
- MALIZIA G., NANNI C., *Il sistema educativo italiano di istruzione e di formazione: le sfide della società della conoscenza e della società della globalizzazione*, LAS, Roma, 2010.
- MALTESE P., *Precarietà, flessibilità e teoria del capitale umano*, in *Journal of Theories and Research in Education*, 2018.
- MANFRA M., *Moderni aspetti dei problemi economici dell'istruzione*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1962.
- MANZIN MAESTRELLI S., *Istruzione dell'obbligo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1994<sup>4</sup>, vol. IX.
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale* (1963), Utet, Torino, 1976.
- MARUCCO D., *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Franco Angeli, Milano, 1981.
- MARZUOLI C., *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in ID. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003.

- MASCHERINI M., *Il quadro dei Neet in Europa: caratteristiche e costi socio-economici*, in ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO DI STUDI SUPERIORI (a cura di), *Una generazione in panchina. Da Neet a risorsa per il Paese. Rapporto Giovani 2016*, a cura di S. ALFIERI, E. SIRONI, Vita e Pensiero, Milano, 2017.
- MASTROPAOLO A., *Stato sociale, democrazia dei partiti*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 8*, 1997.
- MASTROPASQUA S., *Assistenza scolastica, musei e biblioteche*, in L. GALATERIA (a cura di), *Stato e Regioni. Il trasferimento delle funzioni amministrative*, Utet, Torino, 1976.
- MAUCERI C., *Carta dei servizi e servizi della carta*, in *École*, 1995.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *La nuova Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, 1948/1949.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1964, vol. XII.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Utet, Roma, 1993, vol. XXX.
- MELTZER A.H., RICHARD S.F., *A Rational Theory of the Size of Government*, in *Journal of Political Economy*, 89, 1981.
- MERCADANTE F., *Dovere giuridico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. XIV.
- MIGLIAVACCA M., *Un futuro instabile. Come cambia la condizione lavorativa dei giovani*, in ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO DI STUDI SUPERIORI (a cura di), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2013*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Guida alla Costituente. Il problema della scuola*, Sansoni, Firenze, 1946.
- MINNEI E., *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2004, vol. II.
- MORETTI E., *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, Milano, 2013.
- MORO C., *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969.
- MOSCARINI A., *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001.
- NALDINI M., *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettiva di analisi comparata*, in *Stato e mercato*, 2002.
- NATALINI A., *Una riforma amministrativa senza partiti?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1997.

- NUSSBAUM M., *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- OCCHIOCUPO N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione, Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995.
- OCSE-CERI, *Personalizzare l'insegnamento*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- OFFE C., *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, a cura di A. BALDASSARRE, A. CERVATI, Laterza, Roma-Bari, 1982.
- ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- OREFICE P., *Educazione e territorio*, La Nuova Italia, Firenze, 1978.
- PACI M., *Il welfare state come problema di egemoni*, in *Stato e mercato*, 1988.
- PACI M., *Il mutamento della struttura sociale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- PACI M., *Più equità e meno spesa: il governo di centro-sinistra alla prova del welfare*, in *Stato e mercato*, 1998.
- PAJNO A., *Scommessa autonomia*, in *Nuova secondaria it.*, 1997.
- PALADIN L., *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.
- PANI E., *La scuola inutile*, in *Amministrazione e politica*, 1972.
- PANI E., *Una politica culturale delle Regioni*, in *Amministrazione e politica*, 1979.
- PASQUINO G., *Con lo Stato sociale oltre lo Stato sociale*, in *Democrazia e diritto*, 1985.
- PASTORI G., *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. II.
- PASTORI G., *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997.
- PAZZAGLIA L., *La scuola tra pubblico e privato*, in O. PETRELLI (a cura di), *Educazione, Scuola e Costituzione*, La Goliardica, Roma, 1991.
- PAZZAGLIA L., *La politica scolastica del centro sinistra*, in L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001.
- PAZZAGLIA L., SANI R. (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001.
- PECES-BARBA MARTINEZ G., *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1990.

- PERFETTI L., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Diritto pubblico*, 2013.
- PERGOLESI F., *Orientamenti sociali delle Costituzioni contemporanee*, LEF, Firenze, 1946.
- PERGOLESI F., *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 1953.
- PERGOLESI F., *Doveri dei cittadini*, in *Nuova Rassegna*, 1954.
- PERLINGIERI P., *Autonomia universitaria: diritto allo studio*, in *Nord e Sud*, 1994.
- PEZZINI B., *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PIERACCIONI D., *Qui una maturità non si nega a nessuno*, in *Tuttoscuola*, 1977, n. 15.
- PIERANDREI F., *L'interpretazione della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952.
- PIGLIARU A., *Persona umana e ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1953.
- PIKETTY T., *Disuguaglianza, la visione economica*, Egea, Milano, 2003.
- PINELLI C., *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in Id. (a cura di), *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Laterza Roma-Bari, 2003.
- PISATI M., *La partecipazione al sistema scolastico*, in A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *Vite ineguali. Diseguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- PISCIONE P., *Diritto scolastico: istruzione inferiore*, L'Aquila, 1971.
- PITRUZZELLA G., *Considerazioni su l'idea di Costituzione e il mutamento costituzionale*, in *Arch. dir. cost.*, 1993.
- PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998.
- PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1999.
- POGGI A., *L'«intenzione del costituente» nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una sua ridefinizione alla luce della dottrina dell'«original intent»*, in *Diritto pubblico*, 1997.
- POGGI A., *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.

- POGGI A., *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002.
- POGGI A., *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. I.
- POGGI A., *Corte costituzionale e doveri*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.
- POGGI A., *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori Università, Milano, 2014.
- POLITI F., *Diritti sociali*, in *Diritti sociali (dir. cost)*, in *Enciclopedia Treccani. Diritto on line*, 2017.
- POMBENI P., *Prefazione*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996.
- PONZO M., *Nell'attesa di provvedimenti legislativi sull'orientamento professionale nella scuola*, in *Rivista di psicologia*, 1950.
- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961.
- POTOTSCHNIG U., *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1973, vol. XXIII.
- POTOTSCHNIG U., *Le competenze regionali in materia di istruzione professionale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1973.
- POTOTSCHNIG U., *I decreti delegati e l'ordinamento dello Stato in La gestione democratica della scuola*, Atti del Convegno «Partecipazione e democrazia per una scuola rinnovata» (Firenze, ottobre 1974), La Nuova Italia, Firenze, 1975.
- POTOTSCHNIG U., *Un nuovo rapporto tra Amministrazione e scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1975.
- PRETEROSSO G., *Introduzione alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1793)*, in A. MARIANI, U. VINCENTI (a cura di), *Le Carte storiche dei diritti*, Pisa University Press, Pisa, 2013.
- PRISCO S., *Solidarietà*, Jovene, Napoli, 2000.
- RAGAZZINI D., *L'amministrazione della scuola*, in G. CIVES (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, Firenze, 1990.
- RAGAZZINI D., *Storia della scuola italiana*, Le Monnier, Firenze, 1990.
- RAICICH M., *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Nistri-Lischi, Pisa, 1981.
- RASCH G., *Probabilistic models for some intelligence and attainment tests*, Danish Institute for Educational Research, Copenhagen, 1960.

- RAVÀ A., *Diritto e Stato nella morale idealistica*, Cedam, Padova, 1950.
- RAVITCH D., *Left Back. A Century of Battles over School Reform*, Simon and Schuster, New York-London, 2000.
- REFRIGERI G., *La Carta dei servizi della scuola*, in *Scuola democratica*, gennaio-febbraio 1996.
- REGONINI G., *Stato del benessere*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1983.
- REGONINI G., *Public Choice: una teoria per l'analisi delle politiche pubbliche*, in *Stato e mercato*, 1984.
- RESTA R., *La scuola dell'obbligo: libertà di scelta, obbligatorietà di frequenza*, in *Docete*, 1962.
- RIBOLZI L. (a cura di), *Il falso dilemma pubblico-privato*, Ed. Fondazione G. Agnelli, Torino, 1987.
- RIBOLZI L., *Società, persona e processi formativi. Manuale di sociologia dell'educazione*, Mondadori, Milano, 2012.
- RICUPERATI G., *La scuola e il movimento degli studenti*, in AA.VV., *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Einaudi, Torino, 1975.
- RICUPERATI G., *Storia della scuola italiana. Dall'Unità a oggi*, Editrice La Scuola, Brescia, 2015.
- RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, vol. I.
- RITTER G.A., *Der Socialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 1991; trad. it. *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996.
- RIZZI N., *La partecipazione scolastica*, in *Amministrazione e politica*, 1978.
- RODANO M., *Riforma e democrazia nella scuola*, Editori Riuniti, Roma, 1973.
- RODOTÀ S., *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.
- ROLLA G., *La tutela costituzionale dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2003, vol. III.
- ROMEI P., *Autonomia e progettualità*, La Nuova Italia, Firenze, 1995.
- ROSINA A., *Neet. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano, 2015.
- ROSINA A., ALFIERI S., SIRONI E., *Riconvertire i giovani da Neet a motore per la crescita del Paese*, in ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO DI STUDI SUPERIORI (a cura di), *Una generazione in panchina. Da Neet a risorsa per il Paese. Rapporto Giovani 2016*, a cura di S. ALFIERI, E. SIRONI, Vita e Pensiero, Milano, 2017.

- ROSSANO C., *Il principio d'eguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1966.
- ROSSI E., Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- ROSSI G., *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza*, in *Diritto pubblico*, 1997.
- ROSSI N. (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- RUFFINI A., *La libertà della scuola*, in *Docete*, 1964.
- RUGGE F., *Le leggi Bassanini: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in *Il Mulino*, 1997.
- RUOTOLO M., *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzione e sicurezza dello Stato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014.
- RUSCELLO F., *Scuola privata e «finanziamento» da parte dello Stato*, in *Rassegna di diritto civile*, 1990.
- SACCOMANNO A., *Nota sub sentenza n. 454*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994.
- SALMONI F., *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.
- SALVEMINI T., *La lotta contro l'analfabetismo. Documentiamo con le cifre, i fatti e le statistiche, contro le gratuite parole degli avversari, l'imponente attività svolta dai governi democristiani a favore della scuola e di un'autentica cultura popolare*, in *Libertas*, 19 giugno 1952, n. 22.
- SAMEJIMA F., *A new family of models for the multiple-choice items* (Research Report 79-4), University of Tennessee, Department of Psychology, Knoxville, 1979.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1964.
- SANGALLI C., *Il decentramento del sistema amministrativo*, in *Impresa e Stato*, 1998, n. 44-45.
- SANI R., *«Il Mondo» e la questione scolastica. 1949-1966*, Editrice La Scuola, Brescia, 1987.
- SANI R., *Le associazioni degli insegnanti cattolici nel secondo dopoguerra 1944-1958*, Editrice La Scuola, Brescia, 1990.
- SARACENO C., *Le politiche familiari in Italia*, in *L'assistenza sociale*, 1999, nn. 3/4.
- SARACINO V., *Scuole ed educazione: linee di sviluppo storico*, Liguori, Napoli, 1992.

- SCARPATI P., *L'obbligo scolastico con particolare riguardo alla scuola media*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967.
- SCHLEICHER A., *Educating our youth to care about each other and the world*, in *Education and Skills Today*, 2017.
- SCIASCIA G., *Istruzione obbligatoria e gratuita*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967.
- SCOTTO DI LUZIO A., *Il Liceo classico*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- SEMERARO A., *Il sistema scolastico italiano*, La Goliardica, Roma, 1997.
- SEN A., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.
- SESIO V., SQUEGLIA F., *Successo formativo: integrazione degli interventi e dei progetti*, in *Scuola e didattica*, 47, 2001.
- SESIO V., SQUEGLIA F., *Dispersione scolastica: quali le cause?*, in *Scuola e didattica*, 50, 2004.
- SICARDI S., *La scuola pubblica nel contesto costituzionale*, in *Il Ponte*, 1996.
- SINISTRERO V., *La politica scolastica 1945-1965 e la scuola cattolica*, FIDAE, Roma, 1967.
- SMORTO A., *Brevi note sul ruolo delle Regioni nel settore dell'istruzione pubblica dopo i decreti delegati*, in *I Decreti delegati sulla scuola*, Atti del Convegno «Organi collegiali della scuola e amministrazioni pubbliche» (Roma, dicembre 1976), Giuffrè, Milano, 1978.
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.
- SPAGNA MUSSO E., *Sulla legittimità costituzionale di finanziamenti statali alle scuole private*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965.
- SPAGNA MUSSO E., *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, Cedam, Padova, 1990.
- STUFFLEBEAM D.L., SHINKFIELD A.J., *Evaluation, Theory, Model, Applications*, Jossey Bass, San Francisco, 2007.
- SYLOS LABINI F., *Rischio e previsione*, Laterza, Bari, 2016.
- TALAMO G., *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano, 1960.
- THISSEN D., STEINBERG L., *A response model for multiple choice items*, in *Psychometrika*, 1984, n. 49.
- THISSEN D., STEINBERG L., FITZPATRICK A.R., *Multiple-choice models: the distractors are also part of the item*, in *Journal of Educational Measurement*, 1989, n. 26.

- TOMASI T., *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica, 1943-1948*, Editori Riuniti, Roma, 1976.
- TOMLINSON S., *Education in a post-Welfare society/2*, Open University, Maidenhead, 2005.
- TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997.
- TORCHIA L., *Il «torso regionale» e lo Stato a figura intera*, in *Le Regioni*, 1998.
- TORRETTA P., *Diritto alla formazione (scolastica e professionale) e logiche dell'eguaglianza sostanziale: appunti dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 2003, n. 1.
- TOSI R., *Regioni e diritto allo studio*, in *Le Regioni*, 1975.
- TRANFAGLIA N., *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Feltrinelli, Milano, 1973.
- Trasformazioni sociali e culturali e loro riflessi sulla scuola*, Giuffrè, Milano, 1962.
- TREVES G., *La difesa della libertà individuale nella nuova Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1947.
- TREVES G., *Considerazioni sullo stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959.
- TRIANI P., MESA D., *Promossa ma potrebbe fare di più. La scuola come istituzione formativa e come ambiente educativo secondo i giovani*, in ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO DI STUDI SUPERIORI (a cura di), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2016*, Il Mulino, Bologna 2016.
- VAN DAMME D., *Does the world need people who understand problems, or who can solve them?*, in *Education and Skills Today*, 2017.
- VENTURA S., *La politica scolastica*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- VERBARI G.B., *Momenti di autorità nella libertà di istituire scuole*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966.
- VIGLIONE A., *Edilizia scolastica e Regioni*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1973.
- VIGO G., *Scuola e sviluppo economico in Italia nell'Ottocento*, in A. PETINO (a cura di), *Le radici intellettuali del progresso economico moderno*, Franco Angeli, Milano, 1986.
- VIGO G., *Il vero sovrano dell'Italia: l'istruzione degli adulti nell'Italia dell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- VILLARI P., *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1878.
- VINCIGUERRA A., *Ci vuole un po' di flessibilità*, in *Tuttoscuola*, 1975, n. 3.

- VINCIGUERRA A., *Perché non cambiate menù*, in *Tuttoscuola*, 1975, n. 1.
- VINCIGUERRA A., *Serietà degli studi*, Editoriale, in *Tuttoscuola*, 1976, n. 14.
- VIOLINI L., *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007.
- VITTADINI G. (a cura di), *Capitale umano. La ricchezza dell'Europa*, Guerini e Associati, Milano, 2004.
- VITTADINI G., *Capitale umano, istruzione, sviluppo*, in G. SAPELLI, G. VITTADINI (a cura di), *Quale futuro per l'Europa?*, BUR, Milano, 2014.
- VITTADINI G., *Introduzione*, in J.J. HECKMAN, T. KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- VITTORINI E., *Ma il problema fondamentale della scuola è di fornire i mezzi di conoscenza a tutti gli uomini*, in *Il Politecnico*, 6 ottobre 1945.
- WILENSKY H.L., *Neocorporativismo e stato assistenziale*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1980.
- XU Z., GULOSINO C.A., *How Does Teacher Quality Matter? The Effect of Teacher-Parent Partnership on Early Childhood Performance in Public and Private Schools*, in *Education Economics*, 2006, n. 14.
- YANG-HANSEN K., *Ten-year trend in SES effects on reading achievement at school and individual levels: a cross-country comparison*, in *Educational Research and Evaluation*, 2008, n. 14.
- ZAMAGNI V., *Istruzione e sviluppo economico in Italia, 1861-1913*, in G. TONIOLO (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano. 1860-1940*, Laterza, Bari, 1973.
- ZANGARA V., *I diritti di libertà della scuola*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1957, vol. IV.
- ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994.

Siti web

- CIGNANO F., CIPOLLONE P., *University drop-out: the case of Italy*, in [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0626/en\\_tema\\_626.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0626/en_tema_626.pdf).
- GROSSI L., GIAMPIETRO L., *Studio comparativo sulla certificazione e sulle prove d'esame alla fine dell'istruzione secondaria superiore (in Francia, Germania, Inghilterra, Spagna, USA)*, in <http://www.invalsi.it/invalsi/istituto.php?page=rapporti>, 2010.
- GROSSO E., *I doveri costituzionali*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)., 2009.
- LATEMPA R., *Misurare le soft skills: la Scuola come Fabbrica di cittadini di «successo»*, in [www.roars.online](http://www.roars.online), 24 ottobre 2018.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (ISCED), *International Standard Classification of Education. Available*, in <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED>, 2010.