

Il finanziamento dell'istruzione è il punto d'osservazione da cui muove il volume, per indagare, da una prospettiva costituzionale, l'evoluzione della scuola italiana: da servizio a diritto, da strumento di controllo e di governo a sistema democratico che promuove la partecipazione politica e sociale delle cittadine e dei cittadini. La disamina di quanto e come lo Stato ha organizzato la spesa per la scuola nel corso dei quasi centosessant'anni dell'Unità d'Italia ci restituisce la storia della relazione, intensa e problematica, tra il potere e l'istruzione, tra la società e la democrazia, svelando questioni cruciali quali il nesso tra il contesto economico e il finanziamento dei diritti sociali. Mettendo al centro la prospettiva pedagogica, si riscopre così che la spesa per l'istruzione presidia l'Unità d'Italia, nella duplice accezione di processo di unificazione e di principio di unità, perché la costruzione di una scuola di tutti e di ciascuno, universale ed equa, è presidio necessario al mantenimento dello Stato democratico e al contempo motore del suo compimento.

**Giuseppe Eduardo Polizzi**, PhD, è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Pavia; insegna Istituzioni di diritto pubblico per studenti a tempo parziale e per il Master universitario di I livello, Immigrazione, genere, modelli familiari e strategie di integrazione presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali; è *Profesor invitado* dell'Universidad de Buenos Aires (UBA). È autore di diversi articoli sui diritti sociali, sull'istruzione, sul potere giudiziario e della monografia *Il Magistrato al Parlamento* (Padova 2017).

 **FrancoAngeli**  
La passione per le conoscenze

€ 22,00 (U)

ISBN 978-88-917-8988-4



9 788891 789884



1590.26 G.E. Polizzi LA SPESA PER L'ISTRUZIONE



**Giuseppe Eduardo Polizzi**

# La spesa per l'istruzione

## Profili costituzionali

FRANCOANGELI



Studi di  
**Diritto Pubblico**

# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Giuseppe Eduardo Polizzi**

# **La spesa per l'istruzione**

Profili costituzionali

**FRANCOANGELI**



Studi di

**Diritto Pubblico**

Il presente lavoro s'inserisce nella ricerca finanziata col contributo del Fondo di ricerca di Ateneo Blue Sky Research assegnato nel 2017, su base competitiva, dall'Università degli Studi di Pavia al progetto «Education for all and everybody. Oltre l'inclusione scolastica» (Principal Investigator: Giuditta Matucci; collaboratore: Giuseppe Eduardo Polizzi).

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org); e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

*Ai miei genitori*

– A proposito – soggiunse il burattino –, per andare alla scuola mi manca sempre qualcosa: anzi mi manca il più e il meglio.

– Cioè?

– Mi manca l'Abbecedario.

– Hai ragione: ma come si fa per averlo?

– È facilissimo: si va da un libraio e si compra.

– E i quattrini?

– Io non ce l'ho.

– Nemmeno io – soggiunse il buon vecchio, facendosi tristo.

E Pinocchio, sebbene fosse un ragazzo allegrissimo, si fece tristo anche lui: perché la miseria, quando è miseria davvero, la intendono tutti: anche i ragazzi.

– Pazienza! – gridò Geppetto tutt'a un tratto rizzandosi in piedi; e infilatasi la vecchia casacca di frustagno, tutta toppe e rimendi, uscì correndo di casa.

Dopo poco tornò: e quando tornò, aveva in mano l'Abbecedario per il figliuolo, ma la casacca non l'aveva più. Il pover'uomo era in maniche di camicia, e fuori nevicava.

– E la casacca, babbo?

– L'ho venduta.

– Perché l'avete venduta?

– Perché mi faceva caldo. –

Pinocchio capì questa risposta a volo, e non potendo frenare l'impeto del suo buon cuore, saltò al collo di Geppetto e cominciò a baciarlo per tutto il viso.

Carlo Collodi, *Le avventure di Pinocchio*, 1883, capitolo VIII, 44-45.



# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	13
<b>I. L'epoca statutaria: il finanziamento del <i>servizio</i></b>	»	17
1. Introduzione	»	17
2. Il modello di spesa per l'istruzione negli anni della "Destra storica": i valori sottesi al riparto degli oneri finanziari	»	19
2.1. Il sussidio e il mutuo	»	24
3. Il modello di spesa negli anni della "Sinistra storica": l'approccio gradualistico	»	26
3.1. Il periodo giolittiano e la funzione sociale della scuola	»	29
3.2. Le politiche finanziarie "differenziate"	»	32
4. La scuola elementare inferiore è servizio pubblico dello Stato: la legge "Daneo-Credaro" del 1911	»	36
5. La riforma "Gentile" del 1923	»	38
6. Appunti conclusivi	»	41
<b>II. L'epoca repubblicana: il finanziamento del <i>diritto</i></b>	»	43
1. Introduzione	»	43
2. Un dialogo "chiuso" col governo di transizione	»	45
3. ... e "aperto" fra Costituente e legislatore futuro: l'istruzione, diritto ad attuazione "progressiva"	»	51
3.1. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla garanzia dei diritti sociali: cenni	»	56

4.	L'istruzione è spesa "obbligatoria"	pag.	60
5.	La definizione "in concreto" del livello di prestazioni dovute dallo Stato	»	63
5.1.	La tassazione scolastica e i contributi volontari	»	68
5.2.	I libri di testo	»	71
5.3.	Il trasporto scolastico	»	77
5.4.	La refezione scolastica: il "tempo-mensa" e il "dopo-mensa"	»	81
6.	La "selettività" per merito e (prima ancora) per capacità economica per il finanziamento del diritto allo studio	»	84
6.1.	Il merito quale <i>discrimine</i> fra l'assistenza scolastica e quella sociale	»	88
7.	Brevi cenni sul punto del riparto di competenze	»	92
8.	Appunti conclusivi	»	100
<b>III. Il finanziamento dell'istruzione <i>inclusiva</i>: dall'Unità d'Italia alla Repubblica italiana</b>			» 103
1.	Introduzione	»	103
2.	Le opere pie: l' <i>esclusione</i> e il finanziamento privato	»	105
2.1.	Alfredo Maestri e l'emancipazione dei sordomuti e dei ciechi	»	108
3.	Il periodo fascista: l'immissione nel circuito pubblico del finanziamento	»	110
4.	Alcune osservazioni: il <i>faber</i> del Regno	»	115
5.	La Costituzione <i>inclusiva</i>	»	116
6.	Il quadro evolutivo sull'inclusione scolastica	»	119
7.	Il finanziamento dell'inclusione: alcune considerazioni introduttive	»	123
8.	Dal finanziamento privato al finanziamento pubblico, l' <i>immissione</i> secondo il criterio di <i>differenziazione</i> e <i>separazione</i>	»	125
9.	Dalla separazione e differenziazione all' <i>integrazione</i> finanziariamente "condizionata"	»	129
10.	L'integrazione verso la dimensione di diritto soggettivo perfetto	»	131
11.	Il finanziamento di "situazioni specifiche" per l' <i>inclusione</i> : rischi e incertezze per i conti pubblici	»	132
12.	Il finanziamento dell'inclusione alla luce del quadro internazionale di tutela della persona disabile e i fondi UE	»	136

13. La crisi economica: il principio di inclusione	pag. 142
14. Appunti conclusivi	» 146
<b>Conclusioni – La coesione nazionale e la spesa per l’istruzione</b>	» 149
<b>Bibliografia</b>	» 159



## **Ringraziamenti**

La ricerca è frutto del progetto «Education for all and everybody. Oltre l'inclusione scolastica»: ringrazio Giuditta Matucci per il coinvolgimento.

Il lavoro si è avvalso dei suggerimenti, delle osservazioni e delle correzioni dei professori Francesco Rigano, Andrea Gratteri, Giuditta Matucci, per gli aspetti di diritto costituzionale e di Matteo Morandi, per i profili di storia della pedagogia, li ringrazio per il tempo dedicato. Ringrazio inoltre i professori Ines Ciolli, Elisa Fagnani, Silvio Troilo per il confronto su alcuni passaggi, determinanti, della ricerca.

Vorrei in particolare esprimere la mia più profonda riconoscenza al prof. Francesco Rigano, per l'incoraggiamento e il supporto, per il senso di rigore che mi trasmette.

Un ringraziamento doveroso al personale delle biblioteche dell'Università degli Studi di Pavia e in particolare dei Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze politiche e sociali, per l'estrema disponibilità e pazienza, e ancora una volta alla signora Tiziana Busoni, che negli anni del suo lavoro è stata un aiuto fondamentale.

Tengo, inoltre, a ringraziare i Direttori di collana, i professori Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli, per aver accolto questo lavoro.

Grazie a Davide, per aver ascoltato e riascoltato la lettura di queste pagine.



## INTRODUZIONE

Fin dal titolo il lavoro esprime l'intento di tratteggiare alcuni profili costituzionali del modello di spesa per l'istruzione, proponendosi come modesto contributo al *discorso* sui diritti sociali<sup>1</sup>.

L'indagine pone al centro l'idea che la disamina dei profili finanziari consenta di testare l'impegno della Repubblica per l'attuazione del dettato costituzionale; d'altronde, come per ogni altro diritto sociale, il godimento dell'istruzione è legato alle politiche di spesa.

Si è scelto di abbracciare la prospettiva diacronica, lungo l'asse che dall'Unità d'Italia giunge ai giorni nostri, con una periodizzazione assai semplificata<sup>2</sup> e con l'obiettivo di proporre una panoramica del tema lungo i quasi 160 anni dall'Unità d'Italia, che vedono l'istruzione, prima concepita come "servizio", assumere la dimensione giuridica di "diritto".

Il lavoro è organizzato in tre capitoli e in una sezione finale.

Il primo capitolo è dedicato alla fase pre-repubblicana, dalla riforma "Casati" del 1859 alla "Gentile" del 1923, in un contesto costituzionale, quello offerto dallo Statuto albertino, dove l'istruzione era un servizio erogato nella misura del "bisogno" della classe rappresentata.

Particolare attenzione è posta all'intreccio fra la normativa scolastica e quella elettorale, ed infatti alla valorizzazione dell'alfabetizzazione o del titolo di studio come requisiti di accesso al voto corrispose un mag-

1. C. Pinelli, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012.

2. Per una disamina accurata della storia dello Stato italiano si rinvia a L. Tedoldi, *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità al XXI secolo*, Bari-Roma, 2018.

gior impegno del bilancio statale per la scuola dell'obbligo. Il momento di massima espansione si ha con la statizzazione della scuola elementare inferiore, che comportò sul piano elettorale l'estensione del suffragio a una larga fetta di popolazione (maschile). Per poi tendere negli anni del fascismo a un ritorno all'impostazione liberale classica, per assecondare un modello di rappresentanza non elettivo, dove l'istruzione non avrebbe giocato alcun ruolo nelle regole di ingaggio alla Camera dei fasci: l'obiettivo non era "istruire" quanto piuttosto "educare" il popolo al fascio.

Il secondo quadro tematico è dedicato al finanziamento dell'istruzione pubblica e obbligatoria in epoca repubblicana e muove dal dibattito in Assemblea costituente per poi analizzare alcune prestazioni pubbliche e il (complesso) tema del riparto di competenze.

In Costituente il profilo del finanziamento non fu oggetto di una riflessione volta a garantirne la dimensione sociale: il diritto risultò scarsamente irradiato dai principi di eguaglianza sostanziale e personalista. Nondimeno furono trattati alcuni profili di garanzia: la gratuità della scuola dell'obbligo, il diritto allo studio, l'istituzione di scuole statali di ogni ordine e grado.

Altro tema "centrale" fu il finanziamento delle scuole private, che nell'art. 33, comma 3 Cost. ha la sua norma di riferimento. Senonché un tale aspetto non è qui approfondito in quanto avrebbe condotto l'indagine verso un altro (e vasto) ambito della riflessione costituzionalistica, quello della spesa che assiste la libertà di insegnamento, intesa nella sua duplice "dimensione": la libertà dei soggetti privati di istituire e gestire scuole, la libertà dell'utente del servizio di scegliere una scuola diversa da quella statale.

Il terzo capitolo cala il tema del finanziamento all'interno della prospettiva pedagogico-costituzionale dell'*inclusione*, che indica la scuola come il contesto dove tutti e ciascuno devono ricevere un'istruzione adeguata alla propria personalità: il tema è stato per lungo tempo "monopolizzato" dalla disabilità per poi abbracciare, negli ultimi venti anni, con la progressione degli studi in materia, ulteriori situazioni di potenziale svantaggio, come quelle dei Bisogni Educativi Speciali.

Centrale è il confronto fra i principi giuridici accolti nell'ordinamento italiano e le modalità di organizzazione della spesa pubblica. Il punto indagato è se i dispositivi normativo-finanziari agevolino l'inclusione o se, invece, si pongano in una direzione diversa se non contraria a quella tracciata in Costituzione. Peraltro, la prospettiva pedagogica spinge la riflessione a domandarsi se l'*universalità* (o l'*univers-quità*, come sug-

gerisce Dario Ianes) porti a un ripensamento della spesa per l'istruzione, sì che sia "uguale per tutti" e, al contempo, calibrata sulle esigenze di "ciascuno".

Più ampiamente, la ricerca incontra una serie di questioni centrali e financo cruciali per la democrazia, talvolta approfondite e altre volte, per la loro complessità, solamente accennate.

In primo luogo emerge di frequente il nesso fra il contesto economico e il finanziamento dell'istruzione; a voler semplificare si può infatti affermare che a una minore disponibilità del bilancio centrale corrisponde la riduzione del *quantum* investito: sì che l'istruzione risulta "finanziariamente condizionata" dalla più generale situazione macro-economica. Lo vediamo agli albori dell'Unità, ma anche nei primi anni del Novecento, negli anni della transizione costituzionale e, da ultimo, nel decennio appena trascorso, quello della cosiddetta "crisi economica".

Peraltro, da recenti indagini emerge – e non è una sorpresa – che l'ammontare delle risorse investite nel settore istruzione è al di sotto degli *standard* europei<sup>3</sup>; si pensi alla retribuzione degli insegnanti italiani<sup>4</sup>. D'altro canto il sistema di finanziamento, in segmenti quali l'inclusione scolastica, risulta farraginoso, disorganico, opaco a una disamina completa<sup>5</sup>.

Non soltanto si spende "poco" ma, sul lato qualitativo, si spende persino "male". Si parla con sempre maggiore insistenza di veri e propri "divari territoriali": i risultati dei *test* INVALSI 2019 indicano che l'Italia, sul lato dei livelli di apprendimento, è frammentata fra Nord e Sud, fra contesti urbani ed extraurbani, fra città di piccole e grandi dimensioni<sup>6</sup>.

A ciò si aggiunga il fenomeno assai preoccupante dei "nuovi analfabeti", i cosiddetti *low skilled*, che pur sapendo leggere e scrivere non riescono a sviluppare un pensiero critico e hanno difficoltà a comprendere testi semplici o a far operazioni di calcolo basilari. Al pari della Spagna, l'Italia conta il 28% di analfabeti funzionali sulla popolazione totale, la maggior parte ha più di cinquantacinque anni, sono poco istruiti e se

3. I dati sono riferiti all'anno 2016, cfr. European Commission, *Education and Training. Monitor 2018*, Italy, UE, 2018.

4. OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, Paris, 2019.

5. Profili messi in luce dalla Corte dei conti, Sezione centrale di controllo e gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 13/2018/G, *Le risorse e le azioni per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (2012-2017)*, relatore consigliere Leonardo Venturini, Adunanza del 24 maggio 2018.

6. Invalsi, *Rapporto nazionale INVALSI 2019*.

giovani non studiano, non lavorano e non cercano alcuna occupazione; oltre il 60% di loro è concentrato tra Sud e Nord ovest del Paese<sup>7</sup>.

Si riscopre così che la spesa per l'istruzione presidia l'Unità d'Italia, intesa in una duplice accezione: come processo di unificazione e come principio di unità. Fin dall'epoca liberale la modulazione degli oneri finanziari fra centro e periferia ha d'altronde articolato l'Unità del Regno e l'attenzione del bilancio statale per il finanziamento della scuola dell'obbligo si è posta a incentivo di quel percorso; nel contesto repubblicano *mutatis mutandis* la spesa per l'istruzione espone il Paese, se non ben proporzionata, al rischio di «secessione dei ricchi»<sup>8</sup>. A tale profilo è dedicata la riflessione contenuta nella sezione finale del presente volume.

Si giunge a individuare quello che forse si pone come principio guida del legame fra l'istruzione e il suo finanziamento: la “partecipazione”, che si articola in requisito elettorale; nel dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società; per le persone con disabilità in capacità lavorativa e, poi, nel diritto, soggettivo perfetto, di ricevere le prestazioni pubbliche che realizzino l'inclusione, assunta quest'ultima a principio, in grado di porsi in relazione gerarchica mobile con quello dell'equilibrio di bilancio.

Gli effetti sul livello di partecipazione alla vita pubblica, sulla stessa qualità della democrazia, impongono una spesa orientata *dalla* Costituzione per una scuola *della* Costituzione. D'altronde, don Milani raccomandava (prodigandosi in vita affinché fosse così) che la scuola non fosse dei “Pierini” o dei “Gianni” (*Lettera a una professoressa*, 1967), ma di tutti e di ciascuno: la ricerca muove dalla convinzione che la spesa per l'istruzione debba promuovere, valorizzare e presidiare la prospettiva pedagogico-costituzionale, democratica, della scuola italiana.

7. OECD, *Skills Studies, Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, Paris, 2016.

8. G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019.

# I.

## L'EPOCA STATUTARIA: IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il modello di spesa per l'istruzione negli anni della "Destra storica": i valori sottesi al riparto degli oneri finanziari. - 2.1. Il sussidio e il mutuo. - 3. Il modello di spesa negli anni della "Sinistra storica": l'approccio gradualistico. - 3.1. Il periodo giolittiano e la funzione sociale della scuola. - 3.2. Le politiche finanziarie "differenziate". - 4. La scuola elementare inferiore è servizio pubblico dello Stato: la legge "Daneo-Credaro" del 1911. - 5. La riforma "Gentile" del 1923. - 6. Appunti conclusivi.

### 1. Introduzione

In epoca liberale l'ordinamento scolastico era materia afferente al diritto amministrativo e non al diritto costituzionale: non troviamo nello Statuto albertino norme dedicate a tale segmento dell'attività amministrativa. L'istruzione era un "servizio" che non rispondeva al "programma costituzionale" ma esclusivamente al "programma di governo", ed era erogato nella misura "del bisogno"<sup>1</sup> della classe rappresentata. Senonché gli aspetti finanziari a essa collegati (come ad esempio l'individuazione dei soggetti cui imputare le responsabilità) furono crocevia di un ricco dibattito, dipeso dall'ambito "valoriale" entro cui l'istruzione era collocata: ciò si riflettè nella sua dimensione giuridico-sostanziale, che "mutò" nelle diverse fasi di vigenza dello Statuto albertino<sup>2</sup>.

1. S. Cassese [A. Mura], *Art. 33-34*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 210.

2. Per lo studio della normativa scolastica di epoca liberale si rinvia per tutti a G. F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova, 1979.

Peraltro, alcuni elementi di contesto offrono l'impressione che, agli albori dell'Unificazione e per almeno i primi anni del Novecento, l'istruzione non fosse il settore di investimento volto all'edificazione, in ottica unitaria, dello "Stato-nazione": per quanto vi fosse la consapevolezza del ruolo fondamentale che l'istruzione avrebbe giocato, mancò la volontà di assistere la scuola con gli strumenti finanziari utili a valorizzare tale ruolo.

Ve n'è testimonianza nel pensiero di Giuseppe Lombardo Radice: «il cinquantenario dall'Unificazione del Regno d'Italia quasi ci costringe a una dolorosa constatazione: il dislivello di cultura fra le province del Nord e quelle del Sud è enormemente cresciuto. L'Italia è meno "una" che nel 1872, data del primo censimento di tutta la nazione»<sup>3</sup>.

In effetti, fra il 1861 e il 1870 le risorse finanziarie furono concentrate in spese militari e infrastrutturali, settori questi ultimi considerati "strategici" per l'Unità, e non in quello legato all'istruzione, perché ad essa non fu riconosciuta tale funzione. Diversamente accadde in altri ordinamenti giuridici liberali, i quali elevarono l'istruzione a diritto costituzionale, per quanto individuale e non sociale, giacché la considerarono strumento in grado di unire in un unico Stato federale e "nazionale" popolazioni assoggettate al dominio straniero<sup>4</sup>.

D'altro canto, emerge che la spesa per l'istruzione godette di un aumento in capo al bilancio statale col migliorare della situazione macro-finanziaria del Regno, e che il raggiungimento dell'agognato pareggio di bilancio condizionò sin dall'Unificazione l'*an* e il *quantum* delle risorse statali ad essa dedicate<sup>5</sup>.

Dai brevi dati di contesto testè richiamati emerge in tutta evidenza che il servizio fin dall'edificazione dello Stato unitario fu "finanziaria-

3. E. De Fort, *Scuola e analfabetismo nell'Italia del '900*, Bologna, 1995, 39 richiamato da A. Marciano, *I libri di testo nell'Italia post-risorgimentale*, Milano, 2004, 70, nota 6.

4. Un esempio è dato dall'Argentina che sin dalla Costituzione *historica* del 1853 eleva l'istruzione a diritto costituzionale e individuale, per la dimensione "sociale" occorrerà attendere la revisione peronista del 1949, cfr. art. 14 Costituzione argentina, per un suo commento si rinvia a M. A. Gelli, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Tercera edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, 2006, 72 ss., 146 ss.; si consenta altresì di richiamare G. E. Polizzi, *Studio preliminare sul diritto di istruzione in Argentina*, in *DPCE on line*, 2018, 847-862.

5. G. De Luca, A. Moroli, *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia: secoli XIII-XX*, Milano, 2007, 480-481; V. Zamagni, *Il debito pubblico italiano, 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, Bologna, 1998, 226.

mente condizionato” dalle risorse disponibili: come si diceva, l'erogazione (e la stessa imputazione al bilancio statale) dipese dalla capacità dello Stato di far fronte ad altre spese che dovevano apparire come “prioritarie” per l'Unificazione.

Lo vediamo nella legge “Casati” del 1859, dove gli oneri finanziari per il grado elementare inferiore furono posti sul bilancio del Comune e non dello Stato, dato che l'Italia unita, ai suoi albori, versava in una situazione finanziaria assai difficoltosa. A inizio Novecento, al miglioramento della situazione economica conseguì un importante aumento della spesa per l'istruzione in capo al bilancio centrale sino a sancire, con la legge “Daneo-Credaro” del 1911, che l'istruzione elementare obbligatoria fosse servizio (pubblico) dello Stato. Ancora una volta, con la riforma “Gentile” del 1923, allorché la situazione finanziaria tornò a peggiorare, l'energica politica di contenimento della spesa pubblica volta a soddisfare il pareggio di bilancio – annunciato nel famoso “Discorso del bivacco” del 1922 – comportò il ritorno alla legge “Casati”, per cui gli oneri finanziari furono posti per lo più sul bilancio comunale. D'altronde il regime ebbe l'obiettivo, ben più ambizioso, non di istruire ma di educare il popolo al fascio, al fine di realizzare un controllo di stampo totalitario: in tale contesto la scuola fu sì una delle formazioni ove “fascistizzare” le giovani generazioni, ma non era considerata l'unica via.

## **2. Il modello di spesa per l'istruzione negli anni della “Destra storica”: i valori sottesi al riparto degli oneri finanziari**

Riferendosi al periodo della “Destra storica” (1861-1876), la disamina del riparto degli oneri finanziari operato dalla legge “Casati” del 1859<sup>6</sup> porta ad osservare che, da un canto, l'istruzione scontava una po-

6. Atto del Governo del 25 aprile 1859, confluito nel regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725, *sul Riordinamento dell'Istruzione pubblica*. In dottrina: G. Cives (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze, 1990, 427; F. De Vivo, *Linee di storia della scuola italiana*, Brescia, 1983; D. Ragazzini, *Storia della scuola italiana. Linee generali e problemi di ricerca*, Firenze, 1983, 14 ss.; G. Talamo, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, 1960, 23 ss.; I. Picco, *I precedenti italiani, storici e legislativi, della legge Casati*, in *I problemi della pedagogia*, 1959, 46-76; C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in V. E. Orlando (a cura di), *Organizzazione amministrativa degli Stati italiani avanti l'unificazione legislativa. Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, 1900, 1089 ss.

sizione ancillare nella spesa pubblica, con una sorta di discriminazione nei confronti di tale settore rispetto ad altri e, d'altro canto, che non tutti i gradi godettero dello stesso trattamento finanziario<sup>7</sup>.

In una immaginaria scala gerarchica alla cui base v'è un minor onere finanziario per il bilancio statale, le Università<sup>8</sup> e gli istituti secondari (licei e regii ginnasi), che ai sensi dell'art. 188 erano le uniche vie di accesso agli studi superiori<sup>9</sup>, furono poste in capo al bilancio centrale, ossia "all'apice" dell'interesse dello Stato<sup>10</sup>. Ciò in quanto tali livelli erano destinati a formare la classe dirigente del Regno e di conseguenza lo Stato doveva farsene carico<sup>11</sup>.

A livello intermedio troviamo l'istruzione tecnica, superiore e inferiore<sup>12</sup>.

Per quella inferiore fu stabilito un concorso di responsabilità finanziaria fra Stato e Comuni: lo Stato doveva corrispondere una parte degli stipendi degli insegnanti, i Comuni dovevano far fronte a tutte le altre spese.

7. Il Capitolo sviluppa alcune delle considerazioni espresse in G. E. Polizzi, *L'istruzione in epoca liberale e i "condizionamenti" del suo finanziamento in relazione al diritto di voto. Studio introduttivo*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2018, 1-33.

8. Art. 50, legge "Casati": «Le spese di questi Stabilimenti e degli Istituti che ne fanno parte, o vi sono annessi, saranno a carico dello Stato».

9. In particolare cfr. l'art. 74, legge "Casati", da cui emerge che i docenti del ramo classico potevano essere applicati all'Università: «a dare, ciascuno nell'ordine de' suoi studi, corsi regolari negli stabilimenti superiori dell'istruzione secondaria».

10. Art. 201, legge "Casati": «Le spese per questi istituti per tutto ciò che concerne gli stipendi e le indennità da assegnarsi alle persone che vi sono addette alla direzione o all'insegnamento, o che appartengono al servizio dei medesimi, non che pel materiale scientifico, sono a carico dello Stato; per tutto ciò che concerne il locale ed il materiale non scientifico, sono a carico dei Comuni dove sono stabiliti»; a norma degli articoli 194, 195 e 196 il costo dei regii ginnasi fu posto in capo al bilancio dello Stato; i licei in capo al Comune per i locali e il materiale non scientifico, allo Stato per il materiale scientifico e la retribuzione del personale docente e amministrativo.

11. Art. 196, legge "Casati". I ginnasi furono posti a carico del bilancio del Comune, i ginnasi riconosciuti regii ginnasi in capo a quello dello Stato.

12. Art. 283, legge "Casati". Le scuole tecniche furono istituite nel capoluogo di Provincia o, in subordine: «nella città che sono centro di un più notevole movimento industriale e commerciale», in virtù quindi delle esigenze produttive del territorio. Su quest'ultimo aspetto si rinvia a S. Soldani, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale*, in *Studi storici*, 79-117.

Per l'istruzione tecnica superiore fu previsto il concorso di spesa fra Comuni, Province e Stato, per far fronte alle esigenze produttive sovracomunali. D'altronde, lo stabilimento di scuole tecniche dipendeva dal «bisogno» di quei territori interessati da un «notevole» movimento «industriale e commerciale»<sup>13</sup>.

Al grado più basso v'era l'istruzione elementare<sup>14</sup>: gli oneri furono posti in capo all'ente comunale, per quanto sarebbero stati indicati per legge i minimi retributivi per gli insegnanti, onde evitare che condizioni stipendiali inaccettabili pregiudicassero le prestazioni offerte<sup>15</sup>.

Ciò non avrebbe impedito di imporre contributi o tasse per l'istituzione di scuole elementari. Sicché nella prassi la norma fu interpretata nel senso che i Comuni potessero istituire scuole facoltative a pagamento per gli studenti appartenenti alle classi sociali più ricche, solamente dopo aver provveduto all'obbligo di legge di istituire scuole elementari<sup>16</sup>.

Prendendo spunto dai dati normativi appena indicati, v'è da osservare che la gradazione dell'impegno finanziario è indice del maggiore favore dello Stato per l'istruzione secondaria classica, considerata lo strumento privilegiato per la formazione della classe dirigente; diverso era il ragionamento per la scuola elementare, il cui minor investimento riflette il bisogno della classe rappresentata, stante nell'aver manovalanza «minimamente istruita» per le industrie e per i campi. Di tutta evidenza, alla luce della legge «Casati», l'istruzione non è considerata

13. Vedi gli articoli 279-282, 283, 284, legge «Casati» e il regio decreto 19 settembre 1860, n. 4315.

14. L'istruzione elementare fu organizzata in due gradi: la scuola elementare inferiore, istituita in tutti i Comuni e «nelle borgate o frazioni di Comuni» con almeno 50 bambini (art. 319, comma 2, legge «Casati»), e la scuola elementare superiore, istituita «in tutte le città e terre dove esistono Istituti d'Istruzione pubblica per essere ammessi ai quali è richiesta o tutta o parte della coltura che si riceve nelle medesime scuole» e «In tutti i Comuni che hanno oltre a quattromila abitanti di popolazione agglomerata, non calcolando le frazioni o le borgate» (art. 321, commi 2 e 3, legge «Casati»).

15. Art. 317, legge «Casati»: «l'istruzione elementare fu data gratuitamente in tutti i Comuni», sebbene «questi vi provvedono in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti». Ai sensi dell'art. 334, furono posti a carico del bilancio comunale anche «gli stipendi dei maestri e delle maestre», nonché «le altre spese occorrenti per lo stabilimento e la conservazione delle altre scuole», finanziate tramite «entrate proprie» e l'«imposta comunale ordinaria».

16. U. Pototschnig, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, 99.

mezzo di promozione della persona, onde consentirne l'emancipazione dalla situazione economica e sociale di partenza.

Dalle norme considerate si può osservare che l'allocazione delle risorse finanziarie alla luce della prima riforma scolastica dell'Italia unita scontò la visione "elitaria", "classista" e "borghese" su cui fu edificato lo Stato liberale; coerentemente, a livello di bilancio locale, priorità fu data a quegli istituti scolastici ritenuti più prestigiosi, come i licei o i regii ginnasi, a discapito dell'istruzione elementare e della retribuzione del corpo docente.

L'impostazione liberale classica della scuola casatiana emerge anche dalla disamina dei fini attribuiti ai diversi gradi e tipologie dell'istruzione.

La scuola secondaria, e in particolare quella classica, era rivolta alla classe della ricca borghesia del Regno: «ha per fine di ammaestrare i giovani in quegli studi mediante i quali si acquista una cultura letteraria e filosofica che apre l'adito agli studi speciali che menano al conseguimento dei gradi accademici nelle Università dello Stato»; quella tecnica era invece destinata alla classe meno agiata: «ha per fine di dare ai giovani che intendono dedicarsi a determinate carriere del pubblico servizio, alle industrie, ai commerci ed alla condotta delle cose agrarie, la conveniente cultura generale e speciale»<sup>17</sup>.

D'altronde, la legge "Casati", nel porre la spesa per i livelli d'istruzione superiore e secondaria classica in capo al bilancio dello Stato, quella per l'istruzione dedicata alla classe "media" e "povera" in capo al bilancio dell'ente locale<sup>18</sup>, esprimeva un evidente indirizzo politico a favore del finanziamento statale per le scuole degli "alti gradi", peraltro formulato dalla stessa classe sociale che avrebbe goduto di una siffatta impostazione.

In effetti, il quadro così descritto si accordò col diritto all'elettorato passivo, che sin dalla prima legge elettorale del Regno sabauda fu legato all'alfabetizzazione o al possesso di un titolo di studio, ed espresse un regime di favore (nella modulazione delle condizioni per l'elezione) a favore di coloro che avessero raggiunto i più alti e prestigiosi gradi dell'istruzione.

17. Per le citazioni nel testo vedi l'art. 188, legge "Casati". Sulla funzione della scuola secondaria, secondo il pensiero dell'epoca, si veda: L. Ambrosoli, (voce) *La scuola secondaria*, in A. Martinazzoli, L. Credaro (a cura di), *Dizionario illustrato di pedagogia*, Milano, 1894, 111.

18. Articoli 355 e 356, legge "Casati". I figli della classe borghese, d'altronde, potevano avvalersi di un'istruzione privata.

L'art. 1, comma 4, della legge elettorale n. 680 del 1848<sup>19</sup>, infatti, condizionò il godimento dell'elettorato passivo a seconda della capacità finanziaria del suddito (stante nel pagare un censo annuale di 40 lire per il Piemonte, e 20 per le altre Province del Regno sabauda) e, ai sensi del successivo comma 3, lo fece dipendere dal «saper leggere e scrivere»<sup>20</sup>. I membri effettivi e i professori di Università<sup>21</sup> furono ammessi all'elettorato passivo indipendentemente dai requisiti di censo mentre, ai sensi dell'art. 4, ai laureati il diritto fu concesso a condizione di pagare almeno la metà del censo previsto all'art. 1, comma 4 o almeno la metà del fitto previsto dagli articoli 5 e 8.

Il legame fra il finanziamento dell'istruzione e i requisiti per l'elezione alla Camera dei deputati lo ritroviamo nella successiva legge elettorale, la prima del Regno d'Italia, la n. 3778 del 1859: per quanto fu espunto il trattamento di *favor* per i laureati, fu mantenuto il requisito dell'alfabetizzazione fra le condizioni per godere dell'elettorato passivo (con una clausola di "salvaguardia" per gli analfabeti iscritti alle liste elettorali delle Province degli *ex* Stati pre-unitari ove tale condizione non fu richiesta)<sup>22</sup>.

Sicché, alla luce delle leggi elettorali testè richiamate, il possesso di un titolo accademico o l'appartenenza a determinati uffici "prestigiosi" della pubblica amministrazione avrebbe comportato il venir meno dei requisiti di censo e della "prova" di saper leggere e scrivere<sup>23</sup>.

Dall'intreccio della normativa elettorale e di quella scolastica emerge chiaramente che la spesa per l'istruzione fu modulata per soddisfare gli interessi della classe rappresentata.

In tale quadro, la tendenza della classe borghese di conservare lo *status quo*, non soltanto opponendosi ma prevenendo ogni possibile cam-

19. Regio decreto 17 marzo 1848, n. 680, *S. M. approva il Regolamento per le elezioni dei Deputati*.

20. Per il godimento dell'elettorato passivo alla luce della legge elettorale del 1848 era necessario godere dei diritti civili e politici (le donne, non godendo dei diritti civili, furono automaticamente escluse). Si rinvia per un approfondimento, e per alcuni cenni al collegamento fra l'elettorato passivo e l'istruzione a P. L. Ballini, *I notabili e il suffragio. La legge elettorale del 1848 e le prime elezioni del Regno d'Italia*, articolo pubblicato nell'antologia di testi a cura di G. Sabbatucci, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano, 1995, 37-38.

21. Art. 1, commi 1-5, regio decreto legge n. 680 del 1848.

22. Art. 1, comma 3, legge elettorale n. 3778 del 1859.

23. Cfr. fra loro l'art. 1, comma 3, del regio decreto legge n. 680 del 1849 e l'art. 1, comma 3, legge n. 3378 del 1859.

biamento legato a una più diffusa istruzione, rispondeva al timore che un popolo “istruito” avrebbe allargato il malcontento, l’odio sociale, avrebbe «sottratto braccia al lavoro con il conseguente accrescersi della miseria dei popoli»<sup>24</sup>.

V’è quindi da osservare che almeno nella fase che va dall’Unità d’Italia sino all’avvento al potere della “Sinistra storica”, in una sorta di solidarietà fra generazioni della medesima classe sociale (che si potrebbe definire “inter-generazionale” e “classista”), gli investimenti statali, e dunque il modello di spesa per l’istruzione, rispondevano alla matrice liberale e “monoclasse” su cui il Regno d’Italia fu eretto.

### *2.1. Il sussidio e il mutuo*

Seppur in minima parte, come elemento promozionale dell’Unità d’Italia, la legge “Casati” pose qualche strumento per colmare gli effetti sperequativi del riparto degli oneri finanziari, per cui a soffrire di più sarebbero stati i Comuni piccoli, rurali e dell’Italia meridionale, i cui bilanci constavano di risorse insufficienti per garantire l’istruzione elementare inferiore, almeno rispetto ai Comuni di grandi dimensioni, urbani e dell’Italia settentrionale.

Sicché fu istituito il sussidio statale, per cui lo Stato avrebbe supportato finanziariamente gli enti locali nella implementazione delle prestazioni riguardanti il servizio istruzione<sup>25</sup>.

Quello erogato per la scuola elementare, assunse la natura di contributo per un servizio il cui titolare era il Comune; per il ramo tecnico e classico la natura di onere accessorio per un servizio la cui titolarità era in capo alla Provincia e allo Stato<sup>26</sup>.

Senonché, in una sorta di “eterogenesi dei fini”, il risultato portò altrove: dal momento che il sussidio finanziava soltanto una parte della spesa complessiva dell’investimento che l’ente comunale s’impegnava a sostenere, la sua erogazione dipendeva dalla capacità del Comune di allocare risorse proprie, e ciò finì per privilegiare gli enti che erano in grado di stanziare in seno al bilancio preventivo le somme per l’istru-

24. G. Genovesi, *Storia della Scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Bari-Roma, 2007, 78.

25. Ancora gli articoli 345, 346, legge “Casati”.

26. Cfr. la bibliografia richiamata da G. F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l’istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, cit., 26, nota 67.

zione elementare. In ottica perequativa si può osservare dunque che il sussidio non fece che aumentare il divario fra i Comuni italiani.

Il legislatore tentò di rimediare col mutuo, che fu introdotto con la circolare ministeriale n. 441 del 1° luglio 1875. La novità risiedeva nel fatto che il mutuo sarebbe stato erogato indipendentemente dalle somme stanziare in sede di bilancio previsionale.

Il “successo” del mutuo destò “preoccupazione” per l’impatto sulle casse del bilancio statale. È quanto si apprende da un passaggio del dibattito alla Camera dei deputati del 27 marzo 1877; intervenne il ministro Coppino il quale comunicò che nel corso dello stesso anno: «[...] 254 comuni [ricorsero] subito al Ministero per il prestito e il sussidio insieme. In numero di 254 erano al tempo che la Commissione scriveva al ministro queste lettere che ho sott’occhio, le quali sono appunto del 29 novembre e del 1° dicembre; ma si accrebbero in seguito di altre 22»<sup>27</sup>.

Ed infatti, la Commissione incaricata dal ministro di erogare le somme «non potè fare a meno di preoccuparsi di questa cosa». Nelle adunanze del 1° novembre e del 1° dicembre 1876, con voto unanime, deliberò di voler abbandonare il sistema del mutuo, anche perché le scarse risorse allocate presso il rispettivo fondo poterono soddisfare una piccola parte delle moltissime domande pervenute: «In conseguenza di ciò converrà ritornare all’antico sistema del solo sussidio»<sup>28</sup>.

Dai brevi frammenti richiamati emerge che, da un lato, la domanda di istruzione elementare che proveniva “dal basso” era ampia e, dall’altra, che l’offerta del governo era assai limitata: tant’è che lo stesso ministro, sempre nella seduta del 27 marzo 1877, fece presente che soltanto una minima parte delle domande pervenute poterono essere soddisfatte (19 su 254), in ragione della scarsa allocazione di risorse finanziarie nel fondo del bilancio statale destinato al mutuo<sup>29</sup>.

27. M. Coppino, Camera dei deputati, Atti parlamentari, 27 marzo 1877, 2315.

28. M. Coppino, cit. «Nelle adunanze del 1° novembre e del 1° dicembre la Commissione deputata allo spartimento dei sussidi si accinse a riesaminare le norme [ndr: il corsivo è nel testo] che erano state proposte dalla Commissione precedente. [...] Con voto unanime deliberò [...] [di] voler abbandonare il sistema del prestito e delle anticipazioni offerte ai comuni colla circolare 1° luglio 1875, n. 411, avendo l’esperienza dimostrato non potersi più a lungo mantenere. Di fatti delle moltissime domande di sussidi e prestiti finora pervenute (254), solo 19 poterono essere soddisfatte, nel passato anno colla somma di 260,000 lire, destinate in bilancio pei fabbricati scolastici».

29. Ancora M. Coppino, cit., 2315.

### 3. Il modello di spesa negli anni della “Sinistra storica”: l’approccio gradualistico

La “Sinistra storica” (1876-1896) segnò l’apertura ai problemi del finanziamento della scuola, soprattutto per il primo ordine di studi, quello elementare inferiore, seppur l’approccio fu estremamente cauto.

In particolare, il punto di maggior rilievo del programma realizzato da Depretis<sup>30</sup> fu la riforma dell’ordinamento scolastico, in virtù della legge n. 3961 del 1877, cosiddetta legge “Coppino”<sup>31</sup>.

Guardando alla riforma dall’osservatorio del finanziamento si rinviene una generale cautela per gli effetti sul bilancio comunale degli oneri derivanti dalla sua entrata in vigore.

La “deroga”, la “modulazione” degli effetti nel tempo, il “condizionamento”, furono solamente alcuni degli strumenti che espressero l’evidente intento di sottoporre la “Coppino” ad una attuazione progressiva, attenta a non produrre eccessivi oneri che sarebbero derivati dall’applicazione *hic et nunc* del suo (costoso) apparato normativo.

L’art. 9, comma 2, ad esempio, subordinò l’entrata in vigore della legge a due criteri: la popolosità del Comune e il numero di insegnanti in rapporto al numero di abitanti, sì che dove fossero stati raggiunti alcuni parametri minimi si presumeva che il bilancio locale avrebbe potuto sopportare il costo degli oneri dell’istruzione<sup>32</sup>.

L’attenzione per il costo si rinviene anche in materia di obbligo scolastico e sugli effetti che questo avrebbe potuto cagionare per l’econo-

30. G. Ciampi, *Il Governo della scuola nello Stato preunitario: il Consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all’ultimo governo Depretis: 1847-1887*, Milano, 1983.

31. Legge 15 luglio 1877, n. 3961, *approvata dal Senato del Regno nella seduta del 1 giugno 1877 e ripresentata alla Camera il 4 giugno*. Per un approfondimento si rinvia a: E. Bosna, *Scuola e società nel Mezzogiorno: lo sviluppo della istruzione primaria dalla proposta di Antonio Genovesi alla legge Coppino*, Bari, 1994; per ricostruire il pensiero del ministro Coppino si vedano: G. Baldini, *Appunti per una biografia pedagogica di Michele Coppino*, in *Annali di storia dell’educazione e delle istituzioni scolastiche*, Brescia, 2004; F. De Vivo, *Obbligo dell’istruzione e obbligo scolastico: qualche riflessione a cento anni dalla legge Coppino*, Milano, 1979; A. A. Mola (a cura di), *Michele Coppino, 1822-1901: scritti e discorsi. Alle radici dello Stato laico*, Alba, 1978; G. Allievo, *Il ministro Coppino e la pedagogia*, Torino, 1878; M. Coppino, *Le cinque piaghe della scuola popolare in Italia (Estratto dal Vittorino da Feltre)*, Milano, 1879.

32. Cfr. art. 9, comma 2, legge “Coppino”.

mia familiare. Se con la Coppino fu ampliato a tre anni e “assistito” da un severo apparato di sanzioni amministrative e penali<sup>33</sup>, con l’art. 21 del regio decreto legge n. 4101 del 1877<sup>34</sup> si pervenne a mitigarlo con motivazioni assai “illogiche” rispetto agli obiettivi che l’obbligo si proponeva (stanti nel far emancipare la classe meno abbiente dalla sua condizione di svantaggio sociale). La povertà «assoluta» era infatti assunta a motivo di esenzione, insieme ad altri «impedimenti gravi», quali «le malattie, la distanza dalla scuola, la difficoltà delle strade».

Inoltre, si stabilì un regime transitorio per cui chi avesse avuto fra gli otto e i dieci anni nel giorno di entrata in vigore della riforma “Coppino” avrebbe potuto non frequentare la scuola sino ai dodici anni<sup>35</sup>.

Sebbene tali elementi portino a concludere che il legislatore dovette prendere atto della situazione finanziaria e dei costi della sua riforma, mitigandone gli effetti, ve ne sono altri che fanno della “Coppino” l’ulteriore tappa (dopo la “Casati”) del percorso dell’istruzione da “servizio” a “diritto”. L’esempio è dato dal potere di surroga nel bilancio comunale, riconosciuto allo Stato<sup>36</sup>, col fine di impostare la spesa per l’istruzione elementare inferiore e rendere per tale via effettivo l’obbligo scolastico<sup>37</sup>. Ciò sarebbe avvenuto attraverso lo storno, che consisteva nel trasferimento di somme di denaro da fondi destinati alle spese facoltative a fondi dedicati alle scuole elementari. D’altronde, già per effetto della legge “Casati” l’istruzione di tal grado fu spesa obbligatoria, la “Coppino” si limitava a confermare tale regime ma in aggiunta lo garantiva col potere di surroga.

Ulteriore passaggio del percorso descritto fu quello di conferire ai Comuni alcuni strumenti in grado di realizzare una politica fiscale orientata all’istruzione, riconoscendo, esclusivamente per tal capitolo di spesa, il potere di maggiorazione delle imposte dirette di competenza comunale.

Sempre che però «la economia del bilancio possa conservarsi»<sup>38</sup> secondo quanto disposto dalla legge “Coppino”, che ancora una volta ri-

33. Cfr. art. 1, legge “Coppino”.

34. Regio decreto legge 19 ottobre 1877, n. 4101, *Regolamento sull’istruzione obbligatoria*.

35. Art. 10, legge “Coppino”.

36. Lo ricorda E. De Fort, *La scuola elementare dall’Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, 1996, 120.

37. Art. 12, legge “Coppino”.

38. Ancora: art. 12, legge “Coppino”.

afferitava (se non fossero bastati i meccanismi normativi suindicati) la preminenza dell'interesse finanziario sugli obblighi (e sui conseguenti oneri) del servizio istruzione.

Senz'altro la "Coppino" fu una legge che espresse in modo chiaro la subordinazione dell'istruzione alle esigenze finanziarie, lo si deriva dalla disamina degli strumenti poc'anzi accennati, che fanno di questa una riforma cauta, come lo stesso ministro ebbe modo di riconoscere durante la seduta del 27 marzo 1877: «chiedo pochissimo, purché quel poco si faccia»<sup>39</sup>.

Emerge ancora una volta il legame fra l'istruzione, il finanziamento e i requisiti di accesso alla Camera dei deputati, ove la modulazione della spesa trova un significativo aggancio col modello di rappresentanza promosso dalla legislazione elettorale. Invero, durante il IV Governo Depretis fu approvata la legge elettorale del 1882, che mantenne fra i requisiti per il godimento «saper leggere e scrivere» (art. 1, n. 3) e, in alternativa al censo, pose la condizione di aver superato con «buon esito l'esperimento prescritto dalla legge e dal regolamento sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio»<sup>40</sup>, la cui durata era di due anni (art. 2, comma 1).

Il possesso della licenza elementare inferiore, quale condizione per il godimento del diritto elettorale passivo in alternativa al censo, l'età del voto che da venticinque anni era ridotta ai ventuno, la soglia di reddito anch'essa ridotta da 40 a 19,80 lire, restituiscono in modo evidente il modello di rappresentanza promosso dalla "Sinistra storica", indirizzato all'ampliamento degli aventi diritto di voto. Ed in effetti, se si volge l'attenzione ai dati delle elezioni che si tennero nell'ottobre del 1882, lo stesso anno dell'entrata in vigore della legge elettorale, si nota in misura evidente il triplicamento dell'affluenza: i votanti passarono da 621.896 (il 2,2% della popolazione del Regno) a 2.017. 829 (il 6,9%)<sup>41</sup>.

D'altro canto, però, la legge elettorale del 1882 faceva dell'analfabetismo una condizione che impediva il godimento dell'elettorato passivo, e questo avrebbe contribuito, anche in termini di rappresentanza, ad aumentare il divario fra i Comuni del Regno, e in particolare fra quelli urbani e rurali, settentrionali e meridionali, di piccole e grandi dimensioni<sup>42</sup>.

39. M. Coppino, cit., 2315.

40. Cfr. art. 2, comma 1, regio decreto 21 settembre 1882, n. 999, *Regio decreto che approva il testo unico della legge elettorale politica*.

41. G. Candeloro, *Storia dell'Italia Moderna, 1871-1896*, Milano, 1970.

42. La valorizzazione dell'istruzione fra i requisiti della capacità elettorale passi-

In definitiva, il criterio di uniformità – espressione del principio di eguaglianza formale codificato nella costituzione carloalbertina all’art. 24 – anche a fronte dei “correttivi” citati, quali il mutuo e il sussidio, si rivelò ben presto insufficiente per garantire un servizio scolastico erogato in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale: da tali premesse, in epoca giolittiana, derivò una legislazione “speciale” per far fronte ai bisogni specifici di alcuni territori del Regno.

### 3.1. Il periodo giolittiano: la funzione sociale della scuola

L’età giolittiana (1901-1914) segnò un “cambio di passo” verso un crescente intervento dello Stato nell’organizzazione del servizio istruzione.

Giolitti pose al centro del dibattito politico la scuola come mezzo di sviluppo sociale del Regno<sup>43</sup>: la forza dei suoi ideali, unitamente a una migliorata situazione finanziaria, condussero a una riforma scolastica in svariati ambiti<sup>44</sup>, sino a giungere alla statizzazione della

va potrebbe essere vista come il tentativo del legislatore di moderare le spinte verso il suffragio universale, espresso dai sostenitori del sistema elettorale proporzionale. Ricostruisce il ricco di dibattito sviluppatosi sulla natura e sulla funzione della rappresentanza dopo l’Unità e fino agli albori del fascismo: M. Serena Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionale in Italia (1870-1923)*, Bologna, 1990.

43. N. Valeri (a cura di), *Giovanni Giolitti. Discorsi extraparlamentari*, Torino, 1952, 105 e 106; G. Carrocci, *Giolitti e l’età giolittiana*, Torino, 1962; A. Asor Rosa, *La cultura della Storia d’Italia*, Torino, 1957, 1099 ss.; G. Melis, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, in *Studi storici*, 1978, 131-174. Per un approfondimento più ampio delle politiche scolastiche in età liberale si consiglia la lettura di: F. De Giorgi, A. Gaudio, F. Pruneri (a cura di), *Manuale di Storia della scuola italiana. Dal Risorgimento al XXI secolo*, Torino, 2019; E. De Fort, *La scuola e il progetto della formazione degli italiani*, in *Le carte e la storia*, 2011, 45-59; M. Ostenc, *L’histoire de l’education en Italie. Bulletin critique*, in *Histoire de l’education*, Janvier, 1994, 3-93; A. Ballone, *La scuola italiana. Problemi storiografici e percorsi di ricerca*, in *Rivista di storia contemporanea*, 1992, 213-247; M. Galfrè, *Tutti a scuola!*, Roma, 2017; M. Attinà, *La scuola primaria. L’anima della tradizione, le forme della modernità*, Milano, 2012; A. Visalberghi, *Aspetti generali del sistema scolastico italiano sua storia e organizzazione*, in *Scuola e città*, 1981, 417-429; G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia: da Casati a Gentile*, Roma, 1974, spec. 95 ss.

44. Cfr. legge del 15 luglio 1900, n. 260, *sull’edilizia scolastica*; legge dell’8 luglio 1904, n. 407, *sul prolungamento dell’obbligo scolastico sino ai 12 anni di età* (cosiddetta legge “Orlando”); legge del 15 luglio 1906, n. 383, *sull’istituzione della Commissione centrale per il Mezzogiorno per la lotta contro l’analfabetismo*.

scuola elementare inferiore per opera della legge “Daneo-Credaro” del 1911<sup>45</sup>.

In particolare, agli inizi del Novecento le componenti cattoliche e socialiste diedero avvio al dibattito volto ad affrontare i problemi “storici” in cui versava la scuola italiana. Particolare attenzione fu posta sullo statuto giuridico degli insegnanti e sul loro reclutamento, sul rapporto fra scuola pubblica e scuola privata.

Fu proprio questa fase che segnò l’emergere delle associazioni degli insegnanti, tra le quali si ricordano l’Unione magistrale nazionale (UMI, 1901) e la Federazione nazionale degli insegnanti scuola media (FNISM, 1902), che si fecero portatrici di istanze sul piano pedagogico e politico-sindacale: sotto quest’ultimo profilo l’obiettivo era migliorare le condizioni stipendiali, considerate inaccettabili, nonché in modo più ampio revisionare il quadro giuridico-contrattuale, per rafforzare le tutele e le garanzie per chi sarebbe stato applicato al servizio<sup>46</sup>.

Nel contesto indicato, si registrano diversi interventi che segnano il “passaggio” volto alla valorizzazione della funzione “sociale” della scuola. Basti ricordare: la legge n. 260 del 1900 sull’edilizia scolastica; la legge n. 407 del 1904 (cosiddetta legge “Orlando”) che innalzò l’obbligo scolastico a dodici anni di età; la legge n. 383 del 1906, sull’istituzione della Commissione centrale per il Mezzogiorno per la lotta contro l’analfabetismo<sup>47</sup>.

Come si ricordava, il punto di approdo di tali interventi è la legge “Daneo-Credaro” che, limitatamente al corso elementare inferiore, affermò la natura di servizio pubblico dello Stato.

Seguendo l’intreccio che si è proposto fra il modello di spesa e la normativa elettorale, si rinvengono ulteriori punti di cucitura fra l’elet-

45. Legge 4 giugno 1911, n. 487, *Riguardante provvedimenti per la istruzione elementare e popolare*.

46. L. Ambrosoli, *La federazione Nazionale Insegnanti della Scuola Media dalle origini al 1925*, Firenze, 1967; E. De Fort, *Associazionismo degli insegnanti elementari dall’età giolittiana al fascismo*, in *Movimento operaio e socialista*, 1981, 375-404; G. Armani, *Studi sulla federazione italiana insegnanti scuola media*, in C. G. Lacaita, E. R. Laforgia, *Luigi Ambrosoli e la Storia d’Italia. Studi e testimonianze*, Milano, 2012, 49 ss.

47. L. Gabblioli, *Le leggi 15 luglio 1906, n. 383, provvedimenti per le province meridionali, per la Sicilia e la Sardegna, 24 marzo 1907, n. 116, avocazione allo Stato di spese dei comuni e delle province, 7 marzo 1907, n. 62, riforme della giustizia amministrativa: appendice prima al Commento della legge comunale e provinciale di Giuseppe Saredo*, Torino, 1908.

torato passivo e il finanziamento dell'istruzione, che rendono evidente il nesso fra un maggior investimento nei gradi dedicati al popolo e la valorizzazione dell'istruzione fra i requisiti di godimento dell'elettorato passivo.

Si ricordi che in quegli anni, con le leggi n. 666 del 1912<sup>48</sup> e n. 648 del 1913<sup>49</sup>, poi raccolte e coordinate nel Testo unico n. 821 del 1913<sup>50</sup>, si assiste all'ampliamento del suffragio maschile.

Il principio liberale di antico conio per cui il diritto di voto era legato alla capacità finanziaria del suddito non fu rinnegato, senonché la direzione fu quella di estendere il suffragio valorizzando i requisiti dell'alfabetizzazione e del (seppur minimo) titolo di studio. Come dimostra l'art. 3 della legge elettorale n. 666 del 1912, che abbassava l'età del voto a ventuno anni per chi avesse «superato l'esame di compimento del corso elementare inferiore» (mentre per gli analfabeti l'età del voto era fissata in trent'anni)<sup>51</sup>.

Ciò ebbe ripercussioni sulla ripartizione degli oneri finanziari, che furono rimodulati nella direzione di un maggior impegno del bilancio statale.

Se da un canto, almeno in una prima fase, la divisione delle responsabilità finanziarie fra il bilancio statale e quello comunale (e provinciale) rimase pressoché inalterata rispetto al previgente regime, d'altro canto alcuni interventi normativi segnarono il “cambio di passo” delle politiche giolittiane.

È evidente nella materia dei mutui e dei sussidi, che furono autorizzati secondo condizioni agevolate e un regime di preferenza per i Comuni in maggior difficoltà economica.

In particolare, per l'edilizia scolastica fu introdotto un “tetto di spesa” all'ammontare dei prestiti accordati, con l'obiettivo di ampliare la classe dei destinatari ed evitare che le somme stanziato fossero utiliz-

48. Legge 30 giugno 1912, n. 666, *contenente il nuovo testo unico della legge elettorale politica*.

49. Legge 22 giugno 1913, n. 648, *Recante modificazioni ad alcuni articoli del testo unico della legge elettorale politica 30 giugno 1912, n. 666*.

50. Regio decreto 26 giugno 1913, n. 821, *Che approva l'annesso testo unico della legge elettorale politica in sostituzione di quello approvato con la legge 30 giugno 1912, n. 666*.

51. Su tale profilo si rinvia a C. Pavone, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, pubblicato nell'antologia a cura di G. Sabbatucci, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, cit., 70-72.

zati da pochi enti<sup>52</sup>; tale misura si appaiò, sul lato dei destinatari, con la precedenza accordata a quei Comuni che non avessero beneficiato del prestito<sup>53</sup>.

Inoltre, il saggio di interesse fu fissato per legge nella misura del 2% annuo e il periodo di estinzione fu prolungato dai trenta ai trentacinque anni.

Su altro piano, con maggiore novità, fu superato il principio di uniformità a favore di una legislazione speciale per le aree più svantaggiate del Regno, i cui livelli di analfabetismo indicavano una marcata distanza con le mediane degli altri Comuni italiani.

L'attenzione fu rivolta, in primo luogo, ai Comuni meridionali, a favore dei quali si assiste a una sorta di discriminazione positiva, che indusse ad abbracciare (in limitati casi) il principio di eguaglianza sostanziale.

La convinzione del legislatore, suffragata dai dati statistici, fu che "l'Italia fosse meno che una": di conseguenza occorre modellare le politiche tenendo conto delle peculiarità delle singole aree territoriali del Regno.

Il principio di eguaglianza formale applicato all'istruzione aveva ampliato, anziché colmare, il divario fra i Comuni italiani; gli strumenti adottati avevano prodotto "effetti distorsivi" rispetto ai fini a cui furono preposti<sup>54</sup>.

Che situazioni diverse dovessero essere trattate in modo diverso fu il *refrain* delle politiche di quegli anni.

### 3.2. *Le politiche finanziarie "differenziate"*

Come accennato, sino alla legge "Orlando" le politiche di spesa furono informate all'uniformità: in ossequio al principio di cui all'art. 24 dello Statuto albertino, i Comuni furono destinatari di una legislazione che non guardava alle diverse situazioni socio-economiche del Regno.

La legge "Orlando" segna in modo evidente il passaggio a una legislazione "speciale" volta invece a differenziare il trattamento finanziario.

52. Art. 1, legge 15 luglio 1900, n. 260, *Autorizzazione della Cassa Depositi e Prestiti a concedere ai Comuni mutui per provvedere alla costruzione, all'ampliamento ed ai restauri degli edifici scolastici*.

53. Art. 4, legge n. 260 del 1900.

54. G. F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, cit., 97, nota 76.

Anche ai fini dell'obbligo scolastico, che era prolungato a dodici anni d'età<sup>55</sup> rispetto ai nove, di cui all'art. 2 della legge "Coppino"<sup>56</sup>, l'obiettivo perseguito era la diminuzione dei livelli di analfabetismo, che colpiva in primo luogo la popolazione povera, rurale e meridionale.

A tal fine, ad esempio, furono istituite scuole serali e festive, per agevolare la frequenza e consentirla anche durante il lavoro "nei campi"; fu concessa la «facoltà» di iscrivere al bilancio comunale il fondo per la refezione scolastica e la distribuzione di indumenti, libri di testo e di quanto sarebbe occorso per la scuola elementare<sup>57</sup>, in subordine a quello erogato dagli enti di beneficenza.

A modo di incentivo, peraltro, furono posti degli strumenti per agevolare il lavoro dei maestri applicati presso le scuole festive e serali (la cui istituzione era facoltativa per quei Comuni interessati dagli alti tassi di analfabetismo), come la "garanzia" del bilancio statale per la corresponsione degli aumenti annui di retribuzioni<sup>58</sup>.

Peraltro, se per l'iscrizione all'esame di maturità era richiesto il pagamento di una tassa scolastica di lire quindici, per gli alunni meritevoli «di famiglia povera», che dalla quarta alla quinta classe avessero avuto una media non inferiore a otto decimi, e non meno di sette decimi in tutte le materie, fu prevista l'esenzione dal pagamento, ma avrebbero dovuto corrisponderla se all'esame di maturità non avessero ottenuto i suddetti punti<sup>59</sup>.

La "specialità" di cui si diceva fu dominata dal criterio di "differenziazione" per "capacità economica" e "sede territoriale".

A riguardo, una novità qualificante riguardò la normativa speciale dedicata alle Regioni più bisognose: fu disposta infatti la statizzazione delle scuole della Basilicata, con la conseguente assunzione degli oneri

55. Art. 1, legge "Orlando".

56. Art. 2, legge "Coppino": «L'obbligo di cui all'articolo 1 rimane limitato al corso elementare inferiore, il quale dura di regola fino ai nove anni, e comprende le prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino, la lettura, la calligrafia, i rudimenti della lingua italiana, dell'aritmetica e del sistema metrico; può cessare anche prima se il fanciullo sostenga con buon esito sulle predette materie un esperimento che avrà luogo o nella scuola o innanzi al delegato scolastico, presenti i genitori od altri parenti. Se l'esperimento fallisce l'obbligo è protratto fino ai dieci anni compiuti».

57. Art. 4, comma 1, legge "Orlando".

58. Ancora art. 12, comma 1, legge "Orlando".

59. Art. 9, comma 1, legge "Orlando".

fiscali in capo al bilancio dello Stato<sup>60</sup>. La ragione risiedeva nella necessità di compensare l'incapacità finanziaria dei Comuni e delle Province lucane di sostenere gli oneri per l'erogazione dell'istruzione elementare inferiore (*ex art. 86, legge n. 140 del 1904*)<sup>61</sup> e dell'istruzione secondaria tecnica e classica (*ex art. 84, legge n. 140 cit.*)<sup>62</sup>.

Sicché per la Basilicata fu disposta, in via eccezionale, l'avocazione allo Stato dell'istruzione elementare e di quella post-elementare afferente al ramo tecnico, che, sul piano degli oneri finanziari, furono poste al medesimo livello dell'istruzione classica e universitaria (secondo la configurazione fatta propria dalla legge "Casati"). Mutava per tale grado la titolarità del servizio, che era avvocato allo Stato, sicché gli enti locali da contitolari risultarono meri finanziatori di servizi accessori.

Riguardo invece la differenziazione per capacità economica fu concessa la facoltà a quei Comuni con scarse risorse finanziarie di provvedere alle spese di istruzione facendo leva sulla fiscalità comunale. Infatti fu consentito loro di aumentare la sovraimposta sui terreni e fabbricati oltre il limite di cui all'art. 284 del Testo unico n. 164 del 1898, posto in «centesimi cinquanta per ogni lira d'imposta principale risultante dal ruoli»<sup>63</sup>.

D'altra parte, il servizio istruzione fu ancora una volta condizionato dall'equilibrio della finanza locale.

Lo vediamo in evidenza nella possibilità di ottenere la sospensione dell'obbligo scolastico per quei Comuni le cui condizioni finanziarie non avrebbero consentito di istituire nuovi corsi elementari, una volta ottenuto il parere favorevole del consiglio provinciale scolastico e della giunta provinciale amministrativa<sup>64</sup>. E per i Comuni rurali, dove fu consentita la riduzione dell'anno scolastico a sei mesi, per consentire agli alunni di recarsi, ancora una volta si noti, "dai banchi di scuola al lavoro nei campi"<sup>65</sup>.

60. Per approfondire: T. Russo, *Culture e scuole in Basilicata nell'Ottocento*, Milano, 1995; Id., *Istruzione e sociabilità in Basilicata, 1900-1921*, Milano, 2004.

61. Art. 86, legge 31 maggio 1904, n. 140, *Legge speciale per la Basilicata*.

62. Art. 84, legge n. 140 del 1904.

63. Art. 4, comma 2, legge "Orlando" e art. 284, Testo unico del 4 maggio 1898, n. 164, *Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale andata in vigore con r. decreto del 4 maggio 1898*.

64. Art. 17, legge "Orlando".

65. Art. 19, legge "Orlando".

Volgendo all'intreccio col diritto elettorale passivo, si è osservato che il finanziamento dell'istruzione ha un significativo aggancio nella possibilità di partecipare alla vita politica del Regno.

Sicché coerente doveva apparire quanto disposto sul punto degli aumenti di stipendio: maggiori per i maestri delle scuole maschili e miste, minori per quelli delle scuole femminili<sup>66</sup>. Le donne, d'altronde, non godevano del diritto di voto<sup>67</sup>.

Le misure legislative introdotte con le leggi n. 407 del 1904 e n. 383 del 1906 produssero effetti positivi.

Invero, secondo i dati offerti dall'inchiesta "Corradini", condotta fra il 1907 e il 1908, aumentarono i nuovi insediamenti di scuole elementari, al pari delle classi (soprattutto al Sud e nelle Isole), e di conseguenza furono ridotti i livelli di analfabetismo<sup>68</sup>.

L'insieme degli interventi fu, però, ancora una volta insufficiente per risolvere i problemi di fondo della scuola italiana: sul piano qualitativo e quantitativo dell'istruzione elementare, il divario fra le scuole del Regno era ancora ben marcato<sup>69</sup>.

Il "costo" del complesso quadro normativo portò a un forte aggravio nel bilancio statale. Come dimostrano alcuni dati di contesto, invero, la spesa per l'istruzione nel primo decennio del Novecento subì un evidente incremento: da 54 a 112,1 milioni, passando dal 3,48 al 5,74% sul totale delle spese statali, dallo 0,43 allo 0,65% del prodotto interno lordo.

Significativo è che la spesa statale per l'istruzione elementare fosse aumentata da 4,3 a 26,2 milioni di lire correnti, costituendo circa il 26% del bilancio del ministero della pubblica istruzione<sup>70</sup>.

66. Art. 20, legge "Orlando".

67. L'articolo 40 dello Statuto albertino dettava alcune delle condizioni per essere eletti deputati: avere compiuto trent'anni e godere dei diritti civili e politici. Le donne non godevano di alcun diritto civile e politico e, conseguentemente, non erano titolari del diritto all'elettorato passivo, cfr. A. Pironti, G. Spano, *Codice elettorale italiano, Elettorato politico*, Torino, 1912, 915; N. Sbrana (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortati del 1906 alla prima avvocatessa italiana*, Bologna, 2004.

68. C. Corradini (Ministero della pubblica istruzione), *L'istruzione primaria e popolare, con Speciale riguardo all'anno scolastico 1907-908: Relazione presentata a s. E. Il Ministro della pubblica istruzione dal direttore generale per l'istruzione primaria e popolare dott. Camillo Corradini*, III, 363-366.

69. Lo ricorda R. Sante Di Pol, *Scuola e popolo nel riformismo liberale di inizio secolo*, Carmagnola-Torino, 2002, 32-34.

70. V. Zamagni, *Istruzione e sviluppo economico in Italia 1861-1913*, in Aa.Vv., *Lo sviluppo economico italiano, 1861-1940*, Bari, 1973, 195, 226-227.

#### 4. La scuola elementare inferiore è servizio pubblico dello Stato: la legge “Daneo-Credaro” del 1911

Il percorso sinora tracciato fa osservare che la spesa per l’istruzione segna il mutare del modello liberale verso la valorizzazione della funzione sociale della scuola, ed ebbe quale punto di approdo l’avocazione dell’istruzione elementare allo Stato, con l’approvazione della legge “Daneo-Credaro” del 1911<sup>71</sup>.

Il dibattito sulla statizzazione della scuola elementare, scaturito dalla presentazione presso la Camera dei deputati del disegno di legge nel giugno del 1910, vide fronteggiarsi due posizioni: da un lato quella dei favorevoli all’avocazione, della quale faceva parte il blocco dei radicali, repubblicani e socialisti; e d’altro lato quella dei “contrari”, rappresentata dai cattolici.

I favorevoli puntarono sull’importanza di rendere pubblica la scuola elementare inferiore per emancipare il popolo dalla condizione di svantaggio socio-economico. Ad animare il fronte favorevole c’era la volontà di risolvere, attraverso la “scuola di Stato”, il conflitto mai sopito con la Chiesa cattolica, che voleva continuare ad esercitare la sua egemonia presso le nuove generazioni. Ed infatti i cattolici, contrari, attraverso argomenti legati al tema dell’autonomia dei Comuni – enti in grado di interpretare ed esprimere la volontà dei “padri di famiglia” sull’educazione della prole – difesero la centralità della Chiesa nell’istruzione elementare inferiore.

Si segnala, nel dibattito, anche un fronte moderato, che si fece portatore del pensiero liberale classico: l’impostazione ideologica dei loro interventi fu quella che ispirò la “Casati”, per cui gli oneri dell’istruzione sarebbero dovuti rimanere in capo al Comune, anche perché, questa fu la preoccupazione espressa dallo stesso Giolitti: dalla statizzazione della scuola elementare sarebbero derivati pesi eccessivi per il bilancio statale.

Tale posizione si poneva in continuità con la perseguita differenziazione fra cultura “alta” e “bassa”, fra la scuola *della* borghesia *per* la borghesia, che doveva godere della garanzia del bilancio statale, e la scuola *della* borghesia *per* il popolo, che doveva invece “accontentarsi” del bilancio comunale.

71. D. Bertoni Jovine, *Storia dell’educazione popolare in Italia*, Bari, 1965, 241 ss.; G. Piva, *Comuni e istruzione pubblica*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967, 319-384; S. Q. Angelini, *La scuola tra Comune e Stato. Il passaggio della legge Daneo-Credaro. Studio introduttivo di Dario Ragazzini*, Firenze, 1998, in particolare 61-71.

L'esito di tal dibattito condusse ad un complesso meccanismo per cui la spesa per l'istruzione elementare sarebbe stata impostata secondo un sistema di controllo e gestione "statale".

In primo luogo era individuato, per i Comuni, l'ammontare totale della base di calcolo, attraverso la verifica dei "consuntivi" e dei "preventivi" e delle loro variazioni; poi si procedeva per tramite degli uffici provinciali scolastici con l'individuazione del *quantum* di spesa da iscrivere presso l'apposito capitolo, soggetto ad approvazione da parte del Consiglio comunale; dunque l'ufficio del Consiglio scolastico provinciale con l'ente comunale avrebbe definito le singole voci di spesa per cui era previsto il trasferimento allo Stato delle relative somme; infine, dopo il parere di regolarità tecnica della ragioneria centrale, il ministro del tesoro avrebbe per decreto autorizzato il trasferimento (il quale sarebbe stato controfirmato dalla Corte dei conti)<sup>72</sup>.

In capo al Comune rimaneva pur sempre una serie di oneri, come quelli legati alla fornitura dei locali per l'istituzione delle scuole elementari sia diurne che serali; il riscaldamento, l'illuminazione, il servizio di custodia, il rinnovamento del materiale didattico, gli arredi scolastici, gli attrezzi della ginnastica e le spese per la fornitura dei registri e degli stampati occorrenti in tutte le scuole elementari e popolari; gli alloggi gratuiti agli insegnanti che godevano di tale beneficio<sup>73</sup>.

Nella direzione di ampliare l'offerta di scuole elementari fu potenziato lo strumento del mutuo: basti ricordare il contributo statale per il pagamento degli interessi<sup>74</sup> e l'estensione della sua durata sino a cinquant'anni<sup>75</sup>.

L'erogazione rimaneva legata a criteri quali la "popolosità del Comune", a cui si aggiungeva la situazione del patrimonio immobiliare<sup>76</sup>.

Pertanto, il Consiglio scolastico provinciale avrebbe potuto indicare quali interventi dovessero reputarsi indifferibili (con ciò assegnando a essi la priorità rispetto ad altri interventi non urgenti).

Infine, per gli iscritti alle scuole elementari fu istituito il patronato scolastico "pubblico", che attraverso l'erogazione di provvidenze si proponeva di aiutare gli alunni di famiglia povera ad assolvere agli oneri dell'obbligo scolastico<sup>77</sup>.

72. Art. 17, legge "Daneo-Credaro".

73. Art. 18, legge "Daneo-Credaro".

74. Articoli 26 e 27, legge "Daneo-Credaro".

75. Art. 24, ultimo comma, legge "Daneo-Credaro".

76. Art. 26, legge "Daneo-Credaro".

77. Art. 71, legge "Daneo-Credaro".

## 5. La riforma “Gentile” del 1923

Le difficoltà economiche del primo dopoguerra comportarono l’interrompersi del processo riformatore avviato in età giolittiana.

La riforma “Gentile” del 1923 segnò il periodo fascista (1922-1943) con una vasta e complessa revisione dell’ordinamento scolastico; è contenuta in diversi decreti governativi, adottati in virtù dei pieni poteri concessi dal Parlamento al Governo per il riordino del sistema tributario e della pubblica amministrazione<sup>78</sup>; si assiste ora al ritorno a una visione spiccatamente elitaria dell’istruzione, vicina a quella emersa dalla disamina della “Casati”<sup>79</sup>.

Non è possibile, in questa sede, dar atto del pensiero fascista sull’istruzione; a riguardo non si può che rinviare agli autorevoli studi che hanno indagato i vari aspetti<sup>80</sup>.

Basti qui ricordare che l’istruzione pubblica fu una delle vie percorse dal fascismo per realizzare, attraverso “l’educazione al fascio”, il controllo totalitario del regime sul popolo; d’altra parte occorre contenere

78. Legge 3 dicembre 1922, n. 1601, *Delega di pieni poteri al Governo del Re per il riordino del sistema tributario e della pubblica amministrazione*.

79. La riforma “Gentile” è composta da diversi regi decreti, emanati fra il 1922 e il 1923: 31 dicembre 1922, n. 1679, *Che stabilisce le nuove tabelle organiche dell’Amministrazione centrale e regionale del Ministero della pubblica istruzione e del personale ispettivo e didattico delle scuole elementari*; 6 maggio 1923, n. 1054, *Relativo all’ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali*; 16 luglio 1923, n. 1753, *Ordinamento e attribuzioni del Ministero della pubblica istruzione e dei suoi Corpi consultivi*; 30 settembre 1923, n. 2102, *Ordinamento della istruzione superiore*; 1 ottobre 1923, n. 2185, *Ordinamento dei gradi scolastici e dei programmi didattici dell’istruzione elementare*; 31 dicembre 1923, n. 3123, *Ordinamento dell’istruzione artistica*.

80. Fra i numerosi: O. Sagromola, *Giovanni Gentile nella cultura e nella scuola italiana: rivisitazione storico-critica del filosofo a 60 anni dalla morte*, Manziana-Roma, 2004; A. Negri, *Giovanni Gentile educatore: scuola di Stato e autonomie scolastiche*, Roma, 1996; G. Gonzi, *La scuola in Italia dalla riforma Gentile ai giorni nostri*, Parma, 1992; H. A. Cavallera (a cura di), *La riforma della scuola in Italia*, Firenze, 1989; M. Raicich, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Pisa, 1981; M. Isnenghi, *L’educazione dell’italiano: il fascismo e l’organizzazione della cultura*, Bologna, 1979; T. M. Mazzatosta, *Il regime fascista fra educazione e propaganda (1935-1943)*, Bologna, 1978; L. Romanini, *I principi del fascismo nel campo dell’educazione*, Torino, 1938; F. E. Boffi, *Il fascismo al governo della scuola: novembre ’22-aprile ’24. Giovanni Gentile, discorsi e interviste raccolti e ordinati da Ferruccio E. Boffi*, Palermo, 1924.

i costi legati all'ampliamento dell'obbligo scolastico, che aveva comportato un forte incremento degli iscritti alle scuole del Regno: l'eccessivo peso sul bilancio statale doveva essere rimediato.

La discussione ebbe inizio nella seduta del 23 novembre 1922 della Camera dei deputati.

I temi affrontati spaziavano dal rapporto fra scuola pubblica e privata all'introduzione dell'esame di Stato a conclusione del primo ciclo di scuola elementare.

Si procedette, in primo luogo, con la revisione delle innovazioni introdotte per effetto delle riforme scolastiche di epoca liberale, e in particolare di quelle norme della "Casati" che avevano favorito il decentramento amministrativo e la partecipazione democratica all'interno degli organi territoriali della scuola. Questi furono persino ridotti: i provveditorati regionali, ad esempio, presero il posto di quelli provinciali.

La riforma riorganizzava il sistema nazionale di istruzione prescrivendo un grado (facoltativo) preparatorio, per i bambini da tre a sei anni, che comprendeva dagli asili alle scuole materne; la scuola elementare, di durata di cinque anni, tre di grado inferiore e due di grado superiore (con l'esame di superamento per accedere al biennio)<sup>81</sup>; la scuola secondaria, organizzata in scuole complementari, istituti tecnici, con le sezioni di commercio, ragioneria e agrimensura, gli istituti magistrali, i licei femminili, i licei ginnasi e i licei scientifici<sup>82</sup>.

La ratifica della Convenzione di Washington del 1919<sup>83</sup> comportò l'innalzamento dell'obbligo scolastico a quattordici anni, sì che la Gentile si mosse nel senso di agevolarlo, anche a favore di quegli studenti che, per mancanza di scuole nel loro territorio di residenza, avrebbero avuto difficoltà ad assolverlo; si consentì quindi alla istituzione di tre anni post integrativi di avviamento professionale, presso le medesime scuole elementari dove si era conseguita la licenza elementare superiore.

Dall'osservatorio del finanziamento emerge l'impostazione della "Daneo-Credaro": a conferma fu previsto che la spesa per l'istruzione elementare, rispondendo alle prime necessità di vita dello Stato, sarebbe gravata sul bilancio statale: «I denari [...] per la scuola sono

81. Regio decreto 31 ottobre 1923, n. 2185, *Classificazione delle scuole elementari e trasformazione delle scuole stesse di scarso rendimento*.

82. Regio decreto 6 maggio 1923, n. 1054, *Ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali*.

83. Legge 6 aprile 1922, n. 471, *Ratifica dei progetti di convenzione adottati dalla sessione di Washington della Conferenza nazionale del lavoro*.

indubbiamente spesi bene»<sup>84</sup>. V'era poi chi ricordava che anche l'istruzione secondaria, senza distinzioni fra "classica" e "tecnica", meritava di essere imputata al bilancio centrale, perché la scuola: «ha valore in se stessa»<sup>85</sup>.

Ed infatti, riguardo le scuole elementari, non fu rinnegata l'impostazione fatta propria dalla riforma giolittiana, per quanto fu concessa la possibilità di delegare agli enti di cultura la gestione delle scuole insediate nei Comuni rurali con meno di quaranta unità; in quelli invece con meno di quindici alunni, la gestione delle scuole poteva essere affidata ai privati, che avrebbero ricevuto un sussidio da parte dello Stato e avrebbero potuto giovare anche di personale non abilitato.

Peraltro, attraverso l'introduzione dell'esame di Stato si risolse la discriminazione fra studenti di scuole pubbliche e quelli di scuole private, dato che per ottenere il diploma di scuola superiore avrebbero dovuto sostenere, senza distinzioni, un esame di fronte a una commissione nominata dal ministro e composta da docenti esterni. Al contempo, con tale previsione, il legislatore fascista cercava di risolvere la concorrenza fra scuola pubblica e scuola privata non mediante il sostegno finanziario pubblico di quest'ultima, piuttosto muovendosi nella direzione di pretendere medesimi livelli qualitativi di competenze, che sarebbero stati verificati con un esame uguale per tutti.

I brevi frammenti richiamati sono utili per "segnalare" che nel pensiero del legislatore la scuola proseguiva il percorso verso la sua dimensione di "diritto"; senonché l'esito condusse ad alcuni approdi "contraddittori" rispetto gli intenti, perché anziché realizzare la scuola *del* popolo, espressero l'ideologia casatiana di una scuola *della* borghesia *per* il popolo.

A fronte del fatto che taluni divari territoriali sui livelli di alfabetizzazione furono risolti non tanto istituendo nuove scuole quanto piuttosto prevedendo anni integrativi, in una evidente logica di contenimento dei costi, furono abrogate le sezioni moderne<sup>86</sup>, sì che fosse ripristinata l'organizzazione dell'ordinamento del livello secondario fondamentalmente in due percorsi, classico e tecnico.

Le spese di funzionamento tecnico-amministrativo (per il personale di segreteria, gli assistenti, i macchinisti, i bidelli, la manutenzione e

84. M. Arturo, Camera dei deputati, Atti parlamentari, 22 novembre 1922, 8559.

85. G. Calò, Camera dei deputati, Atti parlamentari, 22 novembre 1922, 8604.

86. Regio decreto 11 marzo 1923, n. 564 *che sopprime nei Regi licei e ginnasi, le sezioni moderne istituite con la legge 21 luglio 1911, n. 860.*

l'arredo) furono poste per il ramo classico in capo al bilancio dello Stato e per quello tecnico in capo a quello dei Comuni<sup>87</sup>.

Al 30 settembre del 1923 le convenzioni riguardanti i sussidi accordati ai Comuni prima del 1921 furono revocate<sup>88</sup> e i (nuovi) sussidi statali, a seconda che fossero per la scuola classica o tecnica, sarebbero stati obbligatori (per i primi) e facoltativi (per i secondi)<sup>89</sup>.

## 6. Appunti conclusivi

Volgendo a dei primi appunti conclusivi emergono almeno tre piste di analisi del modello di spesa per l'istruzione.

In primo luogo, come si diceva in premessa, l'istruzione in epoca liberale e per tutta quella fascista fu un servizio finanziariamente condizionato, nel senso che *l'an* e il *quantum* dipesero dalla situazione macro-economica del Regno. Si registra una sorta di eccesso in tal senso, dovuto all'assenza di norme di livello statutario che imponessero al legislatore dei limiti alla sua discrezionalità, la quale invece fu libera di modulare la spesa per l'istruzione.

Le leve utilizzate per condizionare l'istruzione rispetto agli equilibri macro-economici furono, da un lato, l'individuazione dei soggetti cui imputare la spesa (Stato e Comuni e, in via residuale, le Province) e, d'altro lato, l'adozione di veri e propri "meccanismi giuridici" preposti a mitigare l'impatto degli oneri sul bilancio dello Stato (in virtù dell'ampliamento dell'obbligo scolastico) e su quello del Comune (per cui la sua applicazione fu condizionata in base a parametri quali la popolosità e il numero di insegnanti in rapporto al numero di abitanti).

In secondo luogo, cambiando prospettiva, dall'intreccio fra la normativa scolastica e quella elettorale emerge un significativo collegamento "storico" fra il finanziamento dell'istruzione e la modulazione dell'elettorato passivo: in effetti, fra i requisiti per accedere alla Camera dei deputati *ex art. 40* Statuto albertino, crescente importanza assunse il possesso di un titolo di studio e/o l'alfabetizzazione.

Non si vuole giungere ad affermare che il modello di spesa subisca un vero e proprio condizionamento rispetto il diritto di accedere alla

87. Cfr. ancora regio decreto n. 564 del 1923 e, in particolare, il capo IX e X.

88. Art. 1, regio decreto 11 gennaio 1923, n. 133, *Con il quale si fanno cessare le convenzioni in corso stipulate tra lo Stato e gli Enti locali per il mantenimento di Regie scuole medie e normali*.

89. Cfr. articoli 2 e 58, regio decreto n. 1054 del 1923.

Camera elettiva; nondimeno, però, fra il finanziamento, l'individuazione dei soggetti obbligati, e i requisiti per accedere alla Camera elettiva si scorgono elementi di collegamento. Nelle diverse riforme scolastiche del periodo liberale, infatti, gli oneri finanziari legati all'erogazione dell'istruzione elementare furono dapprima posti in capo al bilancio del Comune, ma, parallelamente alla valorizzazione dell'istruzione fra i requisiti dell'elettorato passivo, "slittarono" in capo al bilancio dello Stato. Ciò si evince in modo particolarmente marcato in epoca giolittiana dove, nel biennio 1911-1912, si assiste, sul piano scolastico, alla statizzazione della scuola elementare inferiore e su quello elettorale all'estensione del suffragio a una larga fetta di popolazione maschile (in senso "quasi" universale).

Infine, come ulteriore conclusione che si può trarre dal dato normativo, sino agli inizi del Novecento la legislazione scolastica fu ispirata a un rigido principio di eguaglianza formale, che comportò effetti sperequativi per i Comuni di piccole dimensioni, rurali, meridionali. Si assiste allora a qualche esperimento di legislazione "speciale", ove si scorgono i prodromi del principio di eguaglianza sostanziale che troverà consacrazione nel testo della Costituzione repubblicana del 1948. Si è ricordata, ad esempio, la legge n. 140 del 1904, con la quale fu disposta per la Basilicata la statizzazione della scuola elementare e dell'istruzione secondaria tecnica e classica. Sicché si inaugurò, in via eccezionale, l'avocazione allo Stato dell'istruzione elementare e post-elementare, quest'ultima afferente al ramo tecnico, paragonandola, con ciò, sul piano degli oneri finanziari, all'istruzione classica e universitaria.

## II.

### L'EPOCA REPUBBLICANA: IL FINANZIAMENTO DEL DIRITTO

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Un dialogo “chiuso” col governo di transizione. - 3. ... e “aperto” fra Costituente e legislatore futuro: l’istruzione, diritto ad attuazione “progressiva”. - 3.1. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla garanzia dei diritti sociali: cenni. - 4. L’istruzione è spesa “obbligatoria”. - 5. La definizione “in concreto” del livello di prestazioni dovute dallo Stato. - 5.1. La tassazione scolastica e i contributi volontari. - 5.2. I libri di testo. - 5.3. Il trasporto scolastico. - 5.4. La refezione scolastica: il “tempo-mensa” e il “dopo-mensa”. - 6. La “selettività” per merito e (prima ancora) per capacità economica per il finanziamento del diritto allo studio. - 6.1. Il merito quale *discrimine* fra l’assistenza scolastica e quella sociale. - 7. Brevi cenni sul punto del riparto di competenze. - 8. Appunti conclusivi.

#### 1. Introduzione

Nelle varie epoche di vigenza dello Statuto albertino il finanziamento dell’istruzione sul piano dell’*an* e del *quantum* dipese sostanzialmente dalla volontà del legislatore; in considerazione del più generale quadro macro-economico del Regno, modulò la spesa funzionalizzandola agli obiettivi dello Stato liberale.

Fra questi, al di là di un interesse in età giolittiana, non fu preminente la promozione sociale della persona che, d’altronde, avrebbe presupposto l’adozione di una concezione sostanziale dell’eguaglianza. Si è ricordato, invece, che lo Stato liberale era fondato, *ex art.* 24 Statuto albertino, sull’eguaglianza formale, principio che modulò gli oneri finanziari dalla “Casati” ad alcuni interventi normativi di inizio Novecento.

In tale contesto il legislatore non subì alcun vincolo costituzionale riguardo la destinazione delle risorse finanziarie o l’individuazione dei

livelli di governo cui imputare gli oneri di spesa, nè avrebbe potuto, data la posizione dello Statuto albertino nel sistema delle fonti: l'istruzione era infatti un "servizio" e non un "diritto".

Dall'osservatorio della legislazione elettorale è poi emerso il collegamento fra la partecipazione del suddito alla vita politica del Regno e il finanziamento dell'istruzione: la maggiore/minore allocazione degli oneri presso il bilancio dello Stato trova un significativo legame col modello di rappresentanza mutuato nei diversi periodi di vigenza della carta albertina, dove il possesso di un titolo di studio e/o l'alfabetizzazione concorrevano a definire il regime dei requisiti legali per l'elezione alla Camera dei deputati.

Il laboratorio costituzionale si aprì con un elemento di novità rispetto al passato, fu riconosciuto infatti il suffragio universale sin dal *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946<sup>1</sup>.

Sicché se per l'epoca liberale la spesa per l'istruzione è significativamente legata al modello di rappresentanza ed è modulata secondo la volontà del legislatore, in epoca repubblicana "perde" lo stretto legame col riconoscimento del diritto elettorale passivo ed evidenzia un mutamento di significato, in ragione di una sua autonoma dimensione costituzionale.

Ciò, si osservi, in un contesto, quale quello tracciato dalla Costituzione italiana del 1948, dove furono poste una serie di norme volte a sancire, in ottica solidaristica, il dovere per lo Stato di promuovere la persona in ambiti "qualificati" ove la sua dignità si esprime.

In suddetti ambiti lo Stato «riconosce», «tutela», «agevola», «promuove» il diritto sociale, affinché «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»<sup>2</sup>.

1. Cfr. l'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, *Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente*: «L'Assemblea Costituente è eletta a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti. La rappresentanza è proporzionale. L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese in un momento decisivo della vita nazionale. L'elenco di coloro che si astengono dal voto nelle elezioni per la Costituente, senza giustificato motivo, sarà esposto per la durata di un mese nell'albo comunale. Per il periodo di cinque anni la menzione "non ha votato" sarà iscritta nei certificati di buona condotta che vengano rilasciati a chi si sia astenuto dal voto senza giustificato motivo».

2. Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 217, *Considerato in diritto* 5.2., in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 842, con commento di G. F. Ferrari, «Diritto alla casa» e *interesse nazionale*.

Fin dall'enunciazione del principio di eguaglianza sostanziale all'art. 3, comma 2, Cost., fu d'altronde affidato alla Repubblica il «compito» di rimuovere gli ostacoli che «limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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».

V'è allora un primo profilo che si può mettere in luce in sede introduttiva: in epoca repubblicana, il legislatore è condizionato sul piano dell'*an* e del *quantum* da una serie di norme poste nello specifico del diritto di istruzione<sup>3</sup> e da altre – come l'eguaglianza sostanziale e il principio personalista – in grado di condizionarne la discrezionalità.

Si è parlato di una spesa «costituzionalmente necessaria»<sup>4</sup>, che orienta la discrezionalità riservata al legislatore ordinario, espressione della rigidità costituzionale.

## 2. Un dialogo “chiuso” col governo di transizione

Dalla lettura dei lavori preparatori si nota innanzitutto l'estraneità dell'istruzione alla materia costituzionale, ed infatti, nell'epoca statuta-

3. Il riferimento è agli articoli 33 e 34 Cost. Il primo espressione del diritto di istruzione, il secondo del diritto all'istruzione, cfr.: G. Matucci, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni fra pedagogia e diritto*, Milano, 2019, 100; Id., *Scuola, genitori, figli. A proposito dell'educazione alla parità di genere e al rispetto delle differenze*, in *Osservatorio AIC*, 5 luglio 2018, 1-24; Id., “Buona scuola”: l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, in *Osservatorio AIC*, 18 settembre 2017, 1-22; U. Pototschinig, voce *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, 98 ss.

4. Parla di «spesa costituzionalmente necessaria» in riferimento al diritto alla salute: L. Antonini, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *federalismi.it*, 22 novembre 2017, 8, definizione ripresa durante la *Conversación sobre las constituciones italiana y española*, relazione tenuta al Seminario italo-spagnolo IV Congresso internazionale, *Prospettive del costituzionalismo contemporaneo. In occasione del 70° anniversario della Costituzione italiana e del 40° anniversario della Costituzione spagnola*, 28-30 novembre 2018, Università di Murcia; di “priorità costituzionali”, riferendosi all'allocazione delle risorse finanziarie: L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 1 dicembre 2015, in particolare 153; Id., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *costituzionalismo.it*, 4 giugno 2013.

ria fu attratta alla riflessione del diritto amministrativo: ciò indusse nei Costituenti la convinzione che il profilo del finanziamento, al pari di altri profili legati alla garanzia del diritto, fosse da affrontare «in sede di normale attività legislativa», dovendo essere «risolto per legge»<sup>5</sup>.

In tale quadro s'inserisce la volontà dei democratico-cristiani di impedire che lo Stato, a discapito della Chiesa, assumesse una posizione "dominante" nell'istituzione di scuole e nell'organizzazione del servizio, settori assai delicati che incidevano in quello dell'educazione<sup>6</sup> e, più ampiamente, sul consenso sociale.

In effetti, la lettura d'insieme del dibattito sull'elaborazione degli articoli 33 e 34 Cost. fa emergere che tema principe fu la "libertà di insegnamento" declinata nel rapporto/conflicto fra la scuola pubblica (e laica) e la scuola privata (e confessionale).

A confrontarsi (e accordarsi) furono Concetto Marchesi e Aldo Moro, esponenti rispettivamente del Partito comunista e della Democrazia cristiana<sup>7</sup>.

5. Entrambe le citazioni fra i caporali sono tratte da C. Marchesi, *La cultura e la scuola*, il cui testo è pubblicato in *Rinascita*, 1946, 217-224: «Pensavo che in una Carta costituzionale si potesse bensì affermare il diritto all'istruzione nel titolo che determini le libertà politiche e i diritti del cittadino: ma che il complesso dei temi particolari riguardanti lo sviluppo della cultura nazionale e l'ordinamento della scuola spettasse alla competenza di altra Assemblea e dovesse perciò essere contemplato in sede di normale attività legislativa e risolto per legge». Una tale posizione poggiava sul fatto che l'Assemblea costituente fosse titolare un potere "costituente" e non "legislativo".

6. Fra i molti contributi sul pensiero della Chiesa cattolica riguardo l'istruzione: R. Astorri, *I cattolici alla costituente: per una lettura del loro contributo sui rapporti fra chiesa e Stato*, in M. Bocci (a cura di), *Non lamento, ma azione: i cattolici e lo sviluppo italiano nei 150 anni di storia unitaria*, Milano, 2013.

7. Il dibattito per l'elaborazione degli articoli 33 e 34 Cost. si svolse dapprima presso la "Commissione dei settantacinque", e in particolare in seno alla III Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, «Lineamenti economici e sociali», nella I Sottocommissione, «Diritti e doveri dei cittadini», e successivamente presso l'Assemblea plenaria. Nello specifico dell'art. 33 Cost., presso la III Sottocommissione, si vedano le sedute del 19 e 20 settembre e 26 ottobre del 1946; presso la I Sottocommissione, quelle del 18, 22, 23, 24 e 29 ottobre 1946; presso l'Assemblea costituente le sedute del 4, 10 e 11 (seduta pomeridiana) marzo 1947, 17 (seduta antimeridiana e pomeridiana), 18 (seduta antimeridiana e pomeridiana), 19 (seduta pomeridiana), 21 (seduta antimeridiana e pomeridiana), 22 (seduta antimeridiana e pomeridiana), 23, 24, 28 e 29 aprile 1947 (votazione finale dell'art. 33). Riguardo l'art 34 Cost. si vedano, presso la III Sottocommissione, la seduta del 19 settembre 1946, presso la I Sottocommissione quelle del 18, 23, 24 e 26 ottobre 1946, 11 di-

Gli effetti di tale impostazione si rinvergono nel dibattito in Costituente dove non vi fu alcun richiamo alle riflessioni della Commissione ministeriale di inchiesta per la riforma della scuola, che era stata istituita col decreto del 12 aprile 1947 dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola. Incaricato di presiederla fu Guido Gonella, ministro della pubblica istruzione accanto al quale, come componenti, furono indicati gli *ex* ministri dei governi post-fascisti<sup>8</sup>.

Si potrebbe definire, quello fra il governo di transizione e il Costituente un “dialogo chiuso”, lontano dal “tono costituzionale”<sup>9</sup> dell’inchiesta, che si proponeva come strumento di rinnovamento «spirituale e sociale» della scuola italiana<sup>10</sup>. Di ciò si ha evidenza nel metodo scelto, volto al coinvolgimento di educatori, pedagogisti, psicologi, sociologi, artisti, partiti, esponenti del mondo produttivo e sindacale, nonché degli organi collegiali della scuola<sup>11</sup>.

cembre 1946; in Assemblea costituente le sedute del 4, 5 e 8 marzo 1947; 17 (sedute antimeridiana e pomeridiana), 18, 19, 21, 22, 29 e 30 aprile 1947 (votazione finale).

8. Cfr. l’art. 2 del decreto del capo provvisorio dello Stato 12 aprile 1947: Leonardo Severi, I Governo Badoglio (25 luglio 1943 – 17 aprile 1944) sostituito da Giovanni Cuomo; Guido De Ruggiero, II Governo Bonomi (18 giugno – 25 novembre 1944); Vincenzo Arangio Ruiz, III Governo Bonomi (12 dicembre 1944 – 12 giugno 1945) e I Governo Parri (21 giugno – 24 novembre 1945); Enrico Molè, I Governo De Gasperi (10 dicembre 1945 – 1 luglio 1946).

9. Vedi G. Gonella, *L’inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, pubblicata in *La riforma della scuola*, 1947, 1, 4: «Fine primo dell’inchiesta è il preciso e sicuro accertamento delle condizioni spirituali e materiali in cui si trova la scuola italiana dopo il turbinoso sconvolgimento della guerra»; e ancora: «L’inchiesta, quindi, quale presupposto indispensabile di una eventuale riforma, intende essere un esame di coscienza della scuola italiana in vista di un rinnovamento interiore degli uomini e di un rinnovamento esteriore dei mezzi e delle istituzioni. Più che un atto amministrativo, l’indagine che si intende compiere sulla scuola deve essere un atto spirituale e sociale: la scuola deve ascoltare sé stessa nel suo intimo e intendere pure le voci nuove che vengono da una società che si rinnova».

10. G. Gonella, *L’inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, cit., 1 e 2: «L’inchiesta non è una riforma, anche se i suoi risultati potranno condurre a una riforma. Troppo ci siamo abituati ad occuparci della scuola soltanto per riformarla, e se ogni diagnosi fa supporre una qualche malattia, e se cure saranno necessarie per il ricupero della salute, non è detto con ciò che la sola ricetta per guarire sia la riforma».

11. Che sarà sviluppata solamente a partire dagli anni Settanta, in primo luogo attraverso la revisione degli organi collegiali nella scuola: cfr. la relazione introduttiva al disegno di legge d’iniziativa governativa del 24 giugno 1972, n. 304, *Delega al Governo per l’emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica, non-*

Sul piano del finanziamento, la Commissione ministeriale mise al centro della riflessione gli strumenti di garanzia del diritto, privilegiando un punto di vista “progressista” e “riformatore”, non soltanto rispetto al dibattito in Costituente ma, ancor prima, alle “conclusioni” cui giunsero le politiche di spesa di epoca liberale, stanti nella statizzazione del grado elementare inferiore, *ex lege* “Daneo-Credaro” del 1911<sup>12</sup>.

*ché su aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante.* Fra i primi interventi normativi, si vedano: decreto del presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, *Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*, integrato dalla legge 14 gennaio 1975, n. 1, *Modifiche al D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, concernente l’istituzione e il riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*; decreto del presidente della Repubblica 11 ottobre 1977, n. 748, *Norme sulla pubblicità delle sedute degli organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato, nonché altre norme di modifica del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416*; legge 14 agosto 1982, n. 582, *Modifiche ed integrazioni degli articoli 16 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, riguardante gli organi collegiali della scuola*; decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*; decreto del presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, *Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato*; decreto del presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 418, *Corresponsione di un compenso orario per il lavoro straordinario al personale ispettivo e direttivo della scuola materna, elementare, secondaria e artistica*; decreto del presidente della Repubblica 1 maggio 1974, n. 419, *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti*; decreto del presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 420, *Norme sullo stato giuridico del personale non insegnante statale delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche*. Negli anni Novanta si registrano ulteriori interventi: art. 1, comma 3 del decreto del presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, *Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*, come modificato e integrato dal decreto del presidente della Repubblica 21 novembre 2007, n. 235, *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, concernente lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*; decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233, *Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell’articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Sugli organi collegiali della scuola, come strumento di “partecipazione” democratica, si consenta di rinviare a G. E. Polizzi, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016, 261-283.

12. Per tali profili si rinvia al Capitolo I, paragrafo 4.

L'editoriale a firma del ministro Gonella, pubblicato su la rivista «La riforma della scuola», traccia, a modo di *pamphlet*, gli ambiti dove l'intervento dello Stato era considerato doveroso: il fabbisogno economico della scuola «non può continuare a vivere di espedienti»; la spesa per l'istruzione deve considerarsi prioritaria rispetto ad altre, sì da permettere «alla scuola di avere un bilancio superiore a quello delle forze armate»; l'aiuto per i “figli del popolo” capaci e meritevoli, con l'obiettivo di consentire loro di percorrere tutti i gradi di istruzione, sarebbe stato garantito «mediante un maggiorato contributo finanziario dei più abbienti» (una sorta di “patrimoniale” per l'istruzione); occorreva potenziare gli interventi di edilizia scolastica e gli acquisiti delle attrezzature dei gabinetti scientifici e delle biblioteche, al fine di sbloccare la “paralisi” in cui versava tal capitolo di spesa<sup>13</sup>.

Da un canto, il governo istituiva una «Costituente della scuola aperta a tutte le correnti rinnovatrici [...] perché questa [*ndr*: respirasse] ampiamente nell'atmosfera culturale e sociale del Paese», intendendo «contribuire alla sua rinascita», che «non può essere promossa solo con strumenti amministrativi»: la “nuova” scuola italiana, osserva Gonella, sarebbe stata «fondamento e coronamento della riedificazione democratica della nostra vita nazionale».

D'altro canto, il Costituente, per volontà della Democrazia cristiana, riteneva di riservare a una successiva riforma scolastica la riflessione su tali aspetti<sup>14</sup>,

13. G. Gonella, *L'inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, cit., 6.

14. P. E. Taviani (Democrazia cristiana), III Sottocommissione, Atti parlamentari, 19 settembre 1946, 53: «Se si vuole che gli idonei, anche se di classi povere, possano salire ai gradi superiori della cultura, è indispensabile eliminare gli agiati che vanno avanti solo per mezzo di raccomandazioni; ma non mi pare che questa sia materia di Costituzione, sarà materia di riforma scolastica»; U. Merlin (Democrazia cristiana), I Sottocommissione, Atti parlamentari, 23 ottobre 1946, 294: «ritiene che sull'argomento sia bene agitare la pubblica opinione e comunque parlarne in sede di riforma scolastica»; G. Dossetti (Democrazia cristiana), I Sottocommissione, Atti parlamentari, 23 ottobre 1946, 293: «dichiara di essere favorevole alla limitazione del titolo dottorale, ma dubita dell'opportunità che questa affermazione sia fatta dalla Sottocommissione. Non vorrebbe che si potesse dire che si è voluto approfittare del potere conferito alla Sottocommissione per introdurre, quasi di soppiatto, una norma che viene a vincolare il futuro edificatore della riforma scolastica. Ritiene che sia un atto di correttezza, di saggio limite dei poteri conferiti alla Sottocommissione, che sono costituenti e non legislativi, di astenersi dal formulare un principio come quello che si vuole introdurre»; C. Marchesi (Partito comunista), I Sottocommissione, Atti parlamentari, 23 ottobre 1946, 293: «risponde all'onorevole Dossetti che già in altre occasioni la Sottocommissione ha usurpato la funzione legislativa;

anche per lasciare spazio al proprio tema d'interesse, legato alla parità fra scuola pubblica e privata<sup>15</sup>.

Sicché, emergono due culture: la “classica”, in Assemblea costituente, legata all'impostazione ideologica di matrice liberale, che coglieva l'opportunità del patto costituzionale per risolvere alcuni “dilemmi storici” della scuola, che sin dall'Unificazione vedevano su piani contrapposti lo Stato e la Chiesa; la “progressista”, in Commissione d'inchiesta, volta all'edificazione della scuola democratica, che coglieva la revisione repubblicana per proporre un deciso avanzamento verso la garanzia del diritto.

Forse da un dialogo “aperto” fra la Commissione e la Costituente sarebbe emerso un diritto dotato di maggiori strumenti di garanzia, frutto della “contaminazione” fra le due culture sopraindicate.

Ed invece l'impressione è che il diritto di istruzione (inteso nella sua dimensione “sociale”)<sup>16</sup> fu formulato con strumenti “minimi” di garan-

e del resto è bene dare qualche volta un'indicazione precisa di ciò che il legislatore deve fare per taluni rinnovamenti indispensabili alla vita e al costume del Paese»; V. Titomanlio (Democrazia cristiana), Assemblea costituente, Atti parlamentari, seduta pomeridiana del 4 giugno 1947, 4463: «Conosciamo questa esigenza dell'insegnante, però vi sono alcuni punti della scuola, alcune riforme scolastiche che una volta studiate dal Ministero dell'istruzione, possono e devono attuarsi localmente, tanto più che abbiamo nella riforma scolastica da aggiungere altri particolari, che potrebbero variare nella organizzazione stessa da un punto all'altro. Senza dire poi che si notano nel fanciullo delle differenze, da luogo a luogo, seguendo le tradizioni, le abitudini, le influenze dell'ambiente, che fanno sentire particolarmente la necessità di seguire un metodo, specialmente in materia didattica, che risponda più agevolmente alle sue esigenze, e raggiungere quell'obiettivo verso il quale noi ci orientiamo, cioè la formazione completa dell'individuo, che meglio serva sé e la Nazione, in modo da evitare di trovarsi quindi di fronte a degli spostati che pretendono di raggiungere una meta o una carriera senza avere la preparazione necessaria»; L. Basso (Partito socialista), I Sottocommissioni, Atti parlamentari, 29 ottobre 1946, 311: «fa presente di essersi astenuto fino a questo momento dall'intervenire nella discussione, ritenendo che fosse più opportuno non parlare del problema della scuola in sede costituzionale. Dichiarò di riservarsi in sede di Commissione plenaria la facoltà di proporre la soppressione di tutti gli articoli riguardanti la scuola» (cosa che poi non fece).

15. Lo ricorda A. Poggi, *Art. 34*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 702.

16. In dottrina è pacifica la qualificazione del diritto di istruzione come diritto sociale. Si richiamano a tal proposito, fra i numerosi contributi: M. Falanga, *Diritto scolastico*, Brescia, 2017, G. Galazzo, *Riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto di istruzione*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 325-

zia, che coglievano peraltro i migliori risultati della fase pre-repubblicana.

Pur vero che le sedi erano diverse, e che la Commissione ministeriale forse era quella che meglio si prestava a una riflessione sugli strumenti di garanzia: fu istituita d'altronde per avviare il dibattito sui problemi della scuola, con lo scopo di riformare l'ordinamento scolastico, di agire quindi in sede legislativa e non Costituente.

### **3. ... e “aperto” fra Costituente e legislatore futuro: l'istruzione, diritto ad attuazione “progressiva”**

Da una modesta rilettura dei lavori preparatori emerge che l'*intentio* del Costituente fosse di fissare a livello costituzionale norme di natura programmatica e ad attuazione progressiva.

E ciò che affiora, ad esempio, dalla seduta del 29 ottobre 1946 dove il deputato comunista Concetto Marchesi, intervenuto sulla norma: «L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età»<sup>17</sup>, sottolineò l'impossibilità che del precetto si potesse dare immediata esecuzione: «non è da pensare che questi ordinamenti scolastici in favore di tutto il popolo possano aver vigore immediatamente, date le necessità del momento attuale e le molte difficoltà che ne rallenteranno l'applicazione totale e immediata».

351; M. Benvenuti, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014, 147 ss.; A. D'Andrea, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, 1296; G. Barone, G. Vecchio, *Il diritto all'istruzione come «diritto sociale»*, Napoli, 2012; E. De Marco, *Diritto allo studio, libertà di insegnamento e di ricerca*, in Id., *La pubblica istruzione*, Padova, 2007, 41-74; A. Sandulli (voce), *Istruzione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3308; B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX edizione, Padova, 1976, 1133; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1966, 1012; M. Mazziotti di Celso, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964, 805.

17. Vedi art. 28 Progetto di Costituzione: «La scuola è aperta al popolo. L'insegnamento inferiore, impartito per almeno otto anni, è obbligatorio e gratuito. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione. La Repubblica assicura l'esercizio di questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie, ed altre provvidenze, da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali e parificate».

A tale conclusione aderirono Aldo Moro<sup>18</sup> e Piero Calamandrei: quest'ultimo chiese che le norme dell'istruzione fossero collocate in un preambolo, con esplicita menzione del carattere programmatico: «Bisogna evitare che nel leggere questa nostra Costituzione gli italiani dicano [...]: “Non è vero nulla”. Per questo io ritengo che sia necessario, per debito e lealtà, che queste disposizioni che io vi ho letto, ed altre che via via potranno affiorare nel seguito della discussione, siano collocate in un preambolo, con una dichiarazione esplicita del loro carattere non attuale, ma preparatore del futuro; in modo che anche l'uomo semplice che leggerà, avverta che non si tratta di concessione di diritti attuali, che si tratta di propositi, di programmi e che bisogna tutti duramente lavorare per riuscire a far sì che questi programmi si trasformino in realtà»<sup>19</sup>.

La lettura degli interventi richiamati esprime le preoccupazioni dei Costituenti: da un canto, lo stato delle risorse finanziarie avrebbe condizionato il contenuto “sociale” dell'istruzione, d'altro canto, fra le risorse disponibili e il godimento del diritto sarebbe intercorso un legame circolare, di reciproco condizionamento.

Un modesto richiamo alle “serie storiche” offerte dal ministero del tesoro, d'altronde, suggerisce una interpretazione siffatta: per gli anni 1938-1939 e 1939-1940 le entrate coprivano rispettivamente più di due terzi e più della metà delle spese effettive; nei primi tre esercizi di guerra poco più di un terzo, diminuendo a circa un quinto nei bienni 1943-1944 e 1944-1945. L'aggravio sui conti pubblici delle spese militari fra il 1945 e il 1946 portò il disavanzo a un saldo negativo del 71,83%<sup>20</sup>.

18. C. Marchesi (Partito comunista) e A. Moro (Democrazia cristiana), I Sottocommissione, Atti parlamentari, 29 ottobre 1946, 309-320.

19. Nel testo del resoconto stenografico «Non è vero» è fra caporali. Piero Calamandrei rievocava un ricordo giovanile «rammento che una volta ero tornato in licenza a Firenze, in quel periodo in cui di mese in mese i nostri soldati riuscivano a strappare qualche centinaio di metri di quelle terre, che purtroppo ora ci sono state ritolte. Non c'erano grandi vittorie: c'era soltanto la consunzione quotidiana di quella battaglia di logoramento che durò quattro anni. Ora, tornando in licenza – io abitavo allora in una piccola strada al centro di Firenze – una sera quando stavo per andare a letto, sentii passare uno strillone che gridava l'ultima edizione di un giornale cittadino. Allora i giornalai avevano l'uso di gridare per le strade le notizie più importanti; quello nel silenzio della strada deserta gridava a voce altissima: «Terza edizione! La grande vittoria degli italiani!...»; ma poi aggiungeva, in tono più basso: «...non è vero nulla...», cfr. vedi P. Calamandrei, Assemblea costituente, Atti parlamentari, 4 marzo 1947, 1748.

20. I dati sono offerti da ministero del tesoro, *Il bilancio dello Stato negli esercizi*

In tal contesto, è comprensibile che il Costituente attribuisse alle norme dell'istruzione natura programmatica e suggerisse, al contempo, l'attuazione progressiva, ponendo una sorta di "riserva del possibile e del ragionevole" nell'attuazione del dettato sociale (e costituzionale) repubblicano<sup>21</sup>, che sarebbe dipeso dai "tempi" e "modi" decisi dal legislatore. Ciò per salvaguardare il bilancio dello Stato, gravato negli anni della transizione costituzionale da un consistente disavanzo pubblico.

In altri termini, l'istruzione non fu "irradiata" dai riflessi dell'eguaglianza sostanziale<sup>22</sup>, e ciò dipese dalla consapevolezza che il bilancio statale non avrebbe potuto "sopportare" gli oneri che sarebbero derivati dalla sua affermazione sul lato della garanzia del diritto.

Che l'eguaglianza sostanziale fosse un «corpo estraneo»<sup>23</sup> dipese anche dall'accoglimento di una prospettiva "ottocentesca", di stampo "garantista", che affrontava il dibattito in chiave di libertà di esplicazione del servizio anziché in quella di una sua maggiore diffusione. L'accoglimento di quest'ultima posizione avrebbe significato affrontare profili cruciali sul lato del finanziamento, quali quello dell'estensione dell'offerta, tanto nei termini di eguale opportunità di accesso, quanto nel senso di un obbligo per lo Stato di erogare il servizio<sup>24</sup>.

*finanziari dal 1942-43 al 1947-1948, 267-268 e sono illustrati da S. Zangirolami, Il disavanzo del bilancio statale in Italia durante la guerra e la Resistenza, relatore Pasquale Saraceno, Venezia, 1965-1966, Tabella I, Dati del bilancio di competenza dello Stato: parte effettiva in milioni di lire correnti, 29-30.*

21. C. Pinelli, *Diritti costituzionali e condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, 269 ss., che parla a tal proposito di «riserva del possibile e del ragionevole», per cui compito del legislatore è graduare l'attuazione dei diritti sociali con gli altri valori costituzionali (e fra questi vi è l'interesse finanziario che presidia "il governo delle uscite").

22. Cfr. N. Bobbio, F. Pierandrei, *Introduzione alla Costituzione*, Roma-Bari, 1976, 7; A. D'Andrea, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, cit., 1296; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, 11; S. Cassese [A. Mura], *Art. 33-34*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 215 e 224-225; G. Galazzo, *Riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto di istruzione*, cit., 330.

23. S. Cassese [A. Mura], *Art. 33-34*, cit., 226: «Quali debolezze e incoerenze portarono a questa singolare rottura dell'architettura costituzionale per cui l'eguaglianza in senso sostanziale rimase principio isolato e non trovò sviluppo nelle disposizioni sulla scuola?».

24. S. Cassese [A. Mura], *Art. 33-34*, cit., 227, in nota 11 richiama F. Padoa Schioppa, *Scuola e classi sociali in Italia*, Bologna, 1974, 83 ss.

Ad ogni modo, la consapevolezza che l'istruzione fosse legata al suo finanziamento emerge dagli interventi presso la III Sottocommissione «Diritti e doveri economici», presieduta da Gustavo Ghidini. La riflessione mosse dalla qualificazione dell'istruzione come «bene sociale» condizionato dall'individuazione degli enti obbligati, dalla modulazione fra questi degli oneri finanziari, e da una più generale consapevolezza che i profili finanziari dovessero essere oggetto di dibattito in Costituente, al fine di garantire la dimensione sociale del diritto<sup>25</sup>.

Concetto Marchesi si oppose alla tesi della Democrazia cristiana per cui lo Stato «ha funzione ausiliaria nel campo della Scuola». Valorizzando l'Unità d'Italia, chiese che la scuola fosse funzione dello Stato, in quanto strumento di garanzia della sua indissolubilità: «Credo, con tanti altri, che non esista funzione nazionale e sociale più alta di quella che provvede alla educazione ed elevazione del popolo ed assicura pertanto la unità della Nazione, laddove le autonomie aprirebbero la strada allo spirito regionalistico o municipale o confessionale. Per questo suo valore unitario, per questo suo lievito d'indissolubilità nazionale, la Scuola deve appartenere allo Stato il quale può riconoscere e favorire il sorgere e prosperare di organizzazioni ausiliarie di educazione e di assistenza, ma non subordinarsi ad esse»<sup>26</sup>.

Sullo «Stato-nazione», osserva Marchesi, incombe il dovere di organizzare l'istruzione, di approntare per i capaci e i meritevoli i mezzi necessari per poter progredire sino ai gradi più alti degli studi, di dettare le norme generali, di vigilare sulle attività delle organizzazioni formative ed educative di diversa estrazione, di attribuire in via esclusiva titoli di studio<sup>27</sup>.

25. Come emerge chiaramente durante la seduta del 20 settembre 1946, Atti parlamentari, 57.

26. C. Marchesi, *La cultura e la scuola*, cit.

27. S. Cassese [A. Mura], *Art. 33-34*, cit., 215 e 224-225; ancora: C. Marchesi, *La cultura e la scuola*, cit.: «Pensavo che in una Carta costituzionale si potesse bensì affermare il diritto all'istruzione nel titolo che determini le libertà politiche e i diritti del cittadino: ma che il complesso dei temi particolari riguardanti lo sviluppo della cultura nazionale e l'ordinamento della scuola spettasse alla competenza di altra Assemblea e dovesse perciò essere contemplato in sede di normale attività legislativa e risoluto per legge». L'Autorevole deputato portava gli esempi di altre costituzioni repubblicane, come quella della Unione Sovietica del 1936 e della Francia del 1946 che si erano limitate a fissare norme di natura programmatica. D'altronde tale posizione trovava conforto nel fatto che l'Assemblea costituente fosse dotata di un potere «costituente» e non «legislativo», e ciò creò un divario fra l'affermazione del diritto e una disciplina che ne garantisse l'effettività.

Per Moro, intervenuto anch'egli con una relazione presentata in seno alla I Sottocommissione<sup>28</sup>, l'istruzione è un diritto dell'individuo e della famiglia, che trova prima espressione nella libertà di scelta della scuola<sup>29</sup>, sicché avrebbe opposto un netto rifiuto alla tesi comunista della sussidiarietà o secondarietà dell'istruzione privata: «In un certo senso la scuola non di Stato è scuola di fiducia, quando, in taluni casi, la famiglia preferisce mandare i figli in una scuola non statale. Ma questo non vuol dire che vi debba essere una preconcepita sfiducia verso la scuola di Stato. Tanto più che la scuola di Stato deve democraticamente esprimere gli orientamenti prevalenti della società italiana»<sup>30</sup>.

I brevi frammenti riportati marcano la consapevolezza dei Costituenti sul tema della garanzia del diritto sebbene siano da inquadrarsi, come si diceva poc'anzi, nella volontà, per parte democristiana, di salvaguardare l'istruzione erogata dalle istituzioni cattoliche e, per quella comunista,

28. A. Moro, *Relazione del deputato Moro Aldo su i principi dei rapporti sociali (e culturali)*, I Sottocommissione.

29. A. Moro, *Relazione del deputato Moro Aldo su i principi dei rapporti sociali (e culturali)*, cit.

30. A. Moro, I Sottocommissione, Atti parlamentari, 22 ottobre 1946, 281: «Una regolamentazione costituzionale in questa materia non sarebbe però ancora completa, se non considerasse i diritti dei genitori per quanto riguarda l'istruzione e l'educazione della prole. Questi diritti vanno riconosciuti anzitutto per sé stessi, benché si presentino in concreto come un modo per rendere operanti diritti ed obblighi del fanciullo. Ché alla famiglia spetti di completare l'opera della generazione, curando che i figli raggiungano pienezza di vita fisica, intellettuale e morale, è un postulato talmente certo della civiltà moderna e degli orientamenti umanistici che la caratterizzano, che non val la pena di spendere su questo punto troppe parole. Soltanto una concezione sociale inumana ed eccessiva potrebbe ridurre il fatto sublime della generazione alla vita alla pura funzione animale di fornire esseri a servizio dello Stato, spezzando la significativa unità della famiglia, calda di affetto e pronta ad una tenera ed efficace protezione del fanciullo, nell'atto in cui questo può essere prepotentemente strappato all'abbraccio della famiglia. La quale, come cellula creatrice della vita sociale, è una realtà naturale troppo profondamente radicata nella nostra coscienza, perché la si possa negare. Il suo ordinamento è esso pure così naturale, che lo Stato non può che registrarne i diritti e gli obblighi, allo scopo di coordinare questo compiuto e solido ordinamento giuridico con il proprio più comprensivo e storicamente potente. In effetti l'obbligo dei genitori di allevare ed educare la prole è, si può dire, quasi universalmente riconosciuto. Ma un tale obbligo postula il diritto correlativo di adempiere questo fondamentale dovere, il quale diritto merita esso pure di essere costituzionalmente garantito come espressione di quella dignità umana che è criterio ispiratore della nostra costituzione democratica. Questo diritto si allinea con quello del fanciullo e fa corpo con esso».

di affermare che meritevole di copertura costituzionale fosse esclusivamente la scuola statale.

Si giunse a un “compromesso”: fu riconosciuto il diritto di istituire scuole a favore di enti e privati, anche di ispirazione cattolica, sebbene «senza oneri per lo Stato» (art. 33, comma 3); il dovere in capo alla Repubblica di istituire scuole per ogni ordine e grado (art. 33, comma 1); la gratuità e l’obbligatorietà dell’istruzione inferiore per almeno otto anni (art. 34, comma 2); il diritto allo studio (34, commi 3 e 4).

In Costituzione era dunque fissata la meta che al legislatore sarebbe spettato raggiungere, secondo “tempi” i “modi” legati, anche, alla situazione di bilancio, in un quadro di investimenti pubblici costituzionalmente orientati alla dimensione sociale del diritto. Fermo restando alcune norme di contenuto immediatamente precettivo, come quella sulla gratuità della scuola dell’obbligo.

Nel quadro indicato il programma di governo sarebbe dipeso dal più ampio programma iscritto in Costituzione, secondo coordinate definite nell’*an* e nel *quantum*.

Che la discrezionalità del legislatore nella definizione della spesa per l’istruzione sia orientata dal dettato costituzionale è conclusione da doversi appuntare, per le ulteriori considerazioni che saranno di seguito sviluppate.

### 3.1. *Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla garanzia dei diritti sociali: cenni*

Prima di volgere oltre, si consenta un riferimento agli sviluppi di un siffatto dialogo, col legislatore relativo nella giurisprudenza costituzionale<sup>31</sup>.

Sin dai primi arresti, seppur implicitamente, v’è il ricorso all’*intentio* del Costituente per affermare che i diritti sociali, le cui prestazioni costano<sup>32</sup>, sono «finanziariamente condizionati»<sup>33</sup> dalla determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi definiti dal legislatore.

31. Che si registra dal finire degli anni Sessanta, fra le altre: Corte cost. 2 luglio 1966 n. 81, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 1053, con osservazioni di E. Potito, *Imposta «cedolare» ed eguaglianza in materia tributaria*.

32. M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 25 luglio 2016, 7 ss. osserva che tutti i diritti costano, benché per quelli di libertà non sia agevole quantificarne l’esatto costo.

33. La nozione di «diritti finanziariamente condizionati» è stata elaborata per la prima volta da F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni ’80*, in Aa.Vv., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 30-31.

Le critiche in dottrina, incentrate sulla compatibilità costituzionale di tale impostazione, non sono mancate.

In estrema sintesi, è stato rilevato che condizionare il godimento dei diritti sociali alle risorse finanziarie significherebbe sacrificare l'istanza di eguaglianza sostanziale sottesa al loro godimento<sup>34</sup>; che il fine (garanzia del diritto sociale) non può essere messo sullo stesso piano dei mezzi (sostenibilità finanziaria)<sup>35</sup>; che le ragioni finanziarie recedono rispetto alla esigenza di tutela dei diritti, seppure nel rispetto del principio di "proporzionalità" e "non eccessività", ferma la possibilità, in momenti di crisi economica, di interventi riduttivi e regressivi<sup>36</sup>.

Sul finire degli anni Novanta, pur non rinnegando la necessità di salvaguardare l'interesse finanziario dello Stato, assunto a sorta di "super principio"<sup>37</sup>, emerge un limite al bilanciamento, stante nella garanzia del "nucleo essenziale" del diritto sociale, «ambito inviolabile della dignità umana»<sup>38</sup>.

Secondo tale orientamento, quanto è espressione della dignità umana non può essere bilanciato con le esigenze finanziarie; sul lato della discrezionalità legislativa, ciò impone l'individuazione di un corretto punto di equilibrio, sindacabile sul piano della ragionevolezza.

Dalla lettura delle fattispecie sottoposte al giudizio di costituzionalità emerge che di difficile soluzione è la delimitazione delle prestazioni

34. Fra i molti: A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 176 ss.; F. Merusi, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Quaderni regionali*, 1985, 56; G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, 755 ss.

35. L. Carlassare, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 38 ss.

36. C. Pinelli, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 548 ss.; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, II, Padova, 1995, 126 ss.; Id. *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, 569; Id., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, 378 ss.; I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 5 novembre 2012.

37. In alcune decisioni successive la Corte costituzionale ha riaffermato che il godimento dei diritti sociali è condizionato dalle risorse finanziarie disponibili: Corte cost. 13 giugno 2008, n. 203, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 2304; Corte cost. 10 luglio 2008, n. 271, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 3049; Corte cost. 30 dicembre 2009, n. 341, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 5075.

38. Corte cost. 16 luglio 1999, n. 309, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 2005, *Considerato in diritto* 3.

pubbliche a presidio dell'ambito inviolabile del diritto sociale, si potrebbe affermare che dipendono dalle circostanze del caso concreto, nella consapevolezza che non sempre il "nucleo essenziale" equivale ai «livelli» individuati normativamente: alla garanzia della dignità della persona possono porsi, infatti, ulteriori prestazioni.

Spinta dalla necessità di valutare la ragionevolezza dell'allocazione delle risorse finanziarie, da cui conseguono misure restrittive dei diritti sociali, la Corte costituzionale è giunta ad estendere il suo scrutinio all'istruttoria della legge, reputando insufficiente il rinvio a generiche esigenze finanziarie per giustificare tagli alla spesa pubblica<sup>39</sup>. Ad esempio, nella sentenza n. 188 del 2016, in motivazione, è dato conto dell'attività di ricognizione e valutazione degli elementi giuridici e di fatto, la cui valutazione incide nel giudizio di legittimità della norma impugnata<sup>40</sup>.

Che nessun obbligo di adeguata spiegazione e documentazione incomba sul legislatore<sup>41</sup> e che la natura libera della politica ne impedisca l'individuazione nell'ordinamento costituzionale<sup>42</sup> è la posizione espressa da autorevole dottrina; nonoché occorre rimarcare che l'istruttoria

39. Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 531 ss., *Considerato in diritto* 10, quarto cpv. Si segnala a commento: G. Pepe, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 maggio 2015, in particolare nota 43; A. Anzon Demmig, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, settembre 2015; A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 20 maggio 2015; L. Vespignani, *Measure for measure. Osservazioni sulla motivazione delle leggi a margine della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Stato*, 2015, 221 ss. Sulla "motivazione della legge" si vedano altresì: M. Picchi, *L'obbligo di motivazione della legge*, Milano, 2011 e S. Boccalatte, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008.

40. Corte cost. 20 luglio 2016, n. 188, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 1378, *Considerato in diritto* 1.3., 2., 2.1., 2.2., 2.3. e 2.4. Sull'attività istruttoria emblematico è il *Considerato in diritto* 1.3. Per un commento si veda: G. P. Dolso, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 maggio 2017.

41. Ancora A. Anzon Demmig, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, cit.

42. A. Morrone, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit., 221 ss.

della legge, in ottica democratica, risponde pur sempre al principio di trasparenza che deve guidare l'azione dei pubblici poteri<sup>43</sup>, in un contesto in cui il legislatore deve orientare la sua discrezionalità alla Costituzione, dove troviamo piste “obbligatorie” e altre “preferenziali” per l'allocazione delle risorse finanziarie<sup>44</sup>.

Basti ricordare che (ad esempio) gli articoli 33, comma 2 e 34, comma 2 Cost. sanciscono una priorità di allocazione a favore della scuola pubblica rispetto a quella privata e che quest'ultimo pone come obbligatoria la spesa per «almeno otto anni», sì da garantire a tutti un seppur minimo livello di istruzione.

43. A. Carosi, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 19 settembre 2018.

44. Ad esempio, l'art. 19, comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica* ha previsto che le norme che producono effetti finanziari innovativi a carico della finanza delle regioni e della finanza di altre amministrazioni pubbliche devono essere corredate da particolare istruttoria, per dimostrarne la compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Sul piano costituzionale un obbligo di motivazione della legge è desumibile dalla lettura dell'art. 72, comma 1 Cost.: «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Su tal obbligo si segnala che la Corte costituzionale, con l'ordinanza dell'8 febbraio 2019, ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto in seguito all'iter di approvazione della legge di bilancio per il 2018-2021. Per l'approfondimento di quest'ultimo profilo si rinvia agli autorevoli commenti pubblicati in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019, di: M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*; S. Curreri, *L'occasione persa*; R. Dickmann, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-2012, approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*; A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*; N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; A. Manzella, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*; A. Contieri, *Un monito inedito nell'ordinanza n. 17/2019*, 3 aprile 2019; in *Forum di Quaderni costituzionali*: G. Buonomo, M. Cesare, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, 13 febbraio 2019; E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, 21 febbraio 2019; L. Brunetti, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l'intervento della Corte?*, 18 marzo 2019.

Condivisibile è la posizione di chi ha affermato che «non tutti i capitoli di bilancio sono uguali»<sup>45</sup>: alcuni sono assistiti da norme costituzionali con contenuto programmatico, altri da norme a contenuto pre-cettivo.

In entrambi i casi la Costituzione si pone come “bussola”, affinché nelle scelte allocative il legislatore orienti la sua discrezionalità ai fini costituzionalmente imposti, in quanto: «La legge [...] trova in quei fini un vincolo non soltanto negativo ma positivo: oltre a non contraddirli, è tenuta a svolgerli e a realizzarli»<sup>46</sup>.

#### 4. L'istruzione è spesa “obbligatoria”

In Costituzione la scuola è una delle formazioni sociali dove si realizza la personalità umana, ai sensi di quanto tracciato nell'art. 2 Cost.<sup>47</sup>. Dal punto di vista delle forme di stato<sup>48</sup>, è l'ambito dove la democrazia

45. A. Pace, *Il diritto all'istruzione in tempi di crisi*, in *Astrid-Rassegna*, 2013: «perché sottrarre oggi preziose risorse finanziarie all'istruzione pubblica significa pregiudicare l'arricchimento culturale e le potenzialità della ricerca scientifica e tecnologica dei prossimi vent'anni».

46. L. Carlassare, *Priorità costituzionale e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., 2013, in particolare nota 61; F. Modugno, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, 2008, 5-6.

47. F. Cortese, *La persona e la funzione promozionale della scuola*, in Id. (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, 2014, 9, in particolare nota 35. Per U. Pototschinig, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 76: «se, a determinati fini, non v'è ragione per negare rilevanza giuridica alla comunità scolastica, non per questo la scuola, in quanto tale, va identificata con questa»; per A. Sandulli (voce) *Istruzione*, cit., 3311, pur non potendosi negare che la scuola sia riconducibile alle formazioni sociali di cui all'art. 2: «la tesi della scuola come comunità pare in grado di spiegare poco, non soltanto per la scarsa precisione giuridica del termine [...], ma soprattutto perché lascia in secondo piano alcuni profili fondamentali [...] (l'autonomia, l'approccio manageriale, l'obbligo di sana gestione)». La scuola, ricorda l'Autore, è l'«ente locale funzionale di servizi, cioè un ente pubblico operante a livello locale e adottato di ampia autonomia funzionale di servizi, cioè un ente pubblico operante a livello locale e adottato di ampia autonomia funzionale, cui è delegato il compito di erogare servizi tecnici e dotato della possibilità di tessere una rete di connessioni con gli altri enti operanti nel tecontesto territoriale».

48. Lo ricorda F. Cortese, *La persona e la funzione promozionale della scuola*, cit., 4-5.

pluralistica “testa” la sua tenuta<sup>49</sup>, in «un quadro pluralista di interessi antagonisti, la cui concorrenza non è affatto risolta attraverso una loro selezione e composizione in un già definito quadro di priorità, ma anzi è riconosciuta come dato strutturante e insuperabile»<sup>50</sup>. È, altresì, crocevia per l’identificazione della natura dei diritti e per la definizione dei rapporti con i poteri pubblici: la persona (alunno/studente) gode di un diritto soggettivo a una istruzione *inclusiva*<sup>51</sup>, giustiziabile nei confronti degli enti obbligati<sup>52</sup>.

In virtù di tali compiti al comma 2 dell’art. 34 Cost. è stato affermato che «L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita», una sorta di punto di “arrivo” e di “(ri)partenza” delle scelte di politica legislativa riguardo la spesa per l’istruzione.

Il punto di “arrivo” perché è il portato dell’itinerario che sin dall’Unità d’Italia ha qualificato la spesa come “obbligatoria”: posta con la legge “Casati” in capo al bilancio del Comune e dalla riforma “Daneo-Credaro” in capo a quello dello Stato.

A ben vedere, con l’entrata in vigore della Costituzione l’istruzione obbligatoria non è più (soltanto) un diritto, ma è un obbligo, assistito dalla gratuità: tali elementi contribuiscono a definire come “obbligatoria” la spesa per almeno otto anni.

La scelta di fare dell’istruzione materia costituzionale ha comportato un irrigidimento della discrezionalità legislativa, dal momento in cui gli oneri finanziari per realizzare il dettato costituzionale non potrebbero essere posti in capo alla famiglia o su altro soggetto che non sia lo Stato. In altri termini, la discrezionalità è ora “orientata” da un limite “negativo”, che impedisce di non regolare la materia, e da uno “positivo”, che obbliga la Repubblica, nelle sue diverse articolazioni, di garantire il diritto.

49. E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, 14 richiamato in nota 14 da F. Cortese, *La persona e la funzione promozionale della scuola*, cit., 5.

50. R. Bin, *Che cos’è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 11 ss. Si veda anche Id., *L’ultima fortezza: teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

51. Su questi profili si rinvia al Capitolo III dove il tema è trattato nell’ottica dell’inclusione scolastica. Si rinvia ancora a G. Matucci, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive della «scuola aperta a tutti»*, in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, cit., 97 ss.

52. V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1953, 275.

La “spesa” per l’istruzione per almeno otto anni impone al legislatore di definire a livello primario delle fonti del diritto un sistema di finanziamento statale il cui perno è l’obbligo di allocazione di risorse in seno al bilancio centrale, affinché le singole istituzioni scolastiche possano erogare il servizio istruzione.

Per dare attuazione al disposto costituzionale il legislatore ordinario ha previsto, da ultimo con l’art. 21, comma 5 della legge n. 59 del 1997, che la dotazione organica trasferita deve essere «stabilita in misura tale da consentire l’acquisizione da parte delle Istituzioni scolastiche dei beni di consumo e strumentali necessari a garantire l’efficacia del processo di insegnamento-apprendimento nei vari gradi e tipologie di istruzione»<sup>53</sup>.

Il “principio di adeguatezza”, così formulato, comporta per lo Stato il dovere di trasferire le risorse in entità commisurata al livello di prestazione che “in concreto” integrino il precetto costituzionale della gratuità. Ciò si riflette sul procedimento di definizione del *quantum*: quest’ultimo può essere sottoposto allo scrutinio di ragionevolezza della Corte costituzionale nel caso in cui l’ammontare delle risorse individuate fosse insufficiente ai fini costituzionali cui risponde. Una sorta di “garanzia quantitativa” dei trasferimenti erariali alle istituzioni scolastiche, espressione del principio costituzionale di gratuità della scuola dell’obbligo<sup>54</sup>.

Ai sensi dell’art. 21 cit., l’ammontare della dotazione ordinaria è determinato secondo un procedimento a “doppia fase”, che coinvolge da un lato il potere esecutivo e, d’altro lato, il potere legislativo, ed è definito tramite decreto del ministro della pubblica istruzione, adottato di concerto col ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti, ed è definito in base a parametri distributivi astratti.

In virtù di tale procedimento si ha la “dotazione organica”, qualificata dal bilancio dello Stato come spesa “obbligatoria”, ovverosia non

53. Su questi aspetti si rinvia per un miglior approfondimento a F. Guella, *La disciplina del finanziamento dell’autonomia funzionale scolastica e del diritto individuale all’istruzione*, in F. Cortese (a cura di), *La persona e la funzione promozionale della scuola*, cit., 173-218.

54. F. Guella, *La disciplina del finanziamento dell’autonomia funzionale scolastica e del diritto individuale all’istruzione*, cit., 176 ss., il quale accanto alla tutela quantitativa individua, come ulteriore profilo di garanzia dell’autonomia finanziaria nel sistema dei trasferimenti statali, l’autonomia procedurale della gestione delle spese, all’interno della quale si esplica l’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, intesa quale libertà di gestione.

rimodulabile una volta individuata, soggetta a un indice di rivalutazione annuale, e infine sottratta a eventuali compressioni che possano risultare da tagli “automatici” o “lineari” della spesa pubblica.

Tale impostazione è confermata da quanto disposto dall’art. 21 comma 6 legge n. 196 del 2009<sup>55</sup>, come modificato dall’art. 1, comma 1 lett. e del decreto legislativo n. 90 del 2016<sup>56</sup>, che qualifica le spese obbligatorie come «oneri inderogabili» del bilancio di previsione dello Stato: «in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l’evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa».

Accanto alla dotazione ordinaria, l’art. 21 comma 5 cit. prevede una dotazione “perequativa” volta in ottica solidaristica alla distribuzione di fondi a favore di situazioni di eventuale disagio, rideterminata annualmente sulla base del tasso di inflazione programmata e di parametri socio-economici e ambientali, attraverso un procedimento “a doppia fase” simile a quello previsto per la definizione della dotazione ordinaria.

## **5. La definizione “in concreto” del livello di prestazioni dovute dallo Stato**

In sede costituzionale non si ha una disciplina di dettaglio riguardo le prestazioni pubbliche per garantire l’adempimento della gratuità della scuola dell’obbligo.

La loro individuazione è però necessaria perché determina l’ampiezza dell’onere finanziario e ha riflesso sul destinatario del servizio: il costo del beneficio sarà infatti maggiore o minore a seconda dei livelli qualitativi e quantitativi di prestazioni cui la Repubblica è obbligata.

Limitando la riflessione all’istruzione obbligatoria per almeno otto anni, l’individuazione del catalogo di prestazioni dipende da quali fra queste siano qualificate come “essenziali” per l’adempimento, da parte dei pubblici poteri, di quanto disposto in Costituzione.

55. Legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

56. Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, *Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell’articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*.

L'interpretazione restrittiva vuole che la gratuità copra le prestazioni "principali" per l'insegnamento, quali ad esempio istituire scuole, provvedere all'arredo, la retribuzione degli insegnanti, definite dall'art. 21 comma 5 cit. spese per il «funzionamento amministrativo e didattico»; tali prestazioni devono essere erogate senza un "corrispettivo", non può dunque essere predisposto un regime "tariffario" a carico dell'alunno/studente (*rectius*: della famiglia o di chi ne fa le veci). Per le altre spese, invece, il costo rimane a carico dell'utente, una sorta di "contro-prestazione" per godere della prestazione principale.

L'interpretazione estensiva attrae alla gratuità (oltre quelle principali) le prestazioni "accessorie" (come, ad esempio, la fornitura di libri, il trasporto degli studenti, la mensa, e così via)<sup>57</sup>.

Delle due interpretazioni sul piano normativo primario è stata accolta la prima: gli articoli 4 e 9 della legge n. 1859 del 1962<sup>58</sup> (abrogata dal decreto legislativo n. 212 del 2010<sup>59</sup>) hanno infatti stabilito, da un canto, che per la frequenza della scuola media non si possono imporre tasse o richiedere contributi di qualsiasi genere e, d'altro canto, (eventualmente e a fronte di situazioni di disagio economico) ha autorizzato i patronati scolastici a concedere una serie di provvidenze economiche, fra queste l'erogazione in forma gratuita di libri di testo, indumenti, e di altre prestazioni riconducibili all'assistenza scolastica<sup>60</sup>.

Anche la Consulta nei primi arresti sul tema ha inteso la gratuità in senso restrittivo. Con la sentenza n. 7 del 1967<sup>61</sup>, in punto di diritto, ha affermato che il significato del termine «istruzione» è legato a quello

57. Vedi sul punto R. Converso, *I diritti dello scolaro fragile*, in P. Cendon (a cura di), *Trattato dei nuovi danni. Danni da reato. Responsabilità processuale. Pubblica amministrazione*, Padova, 2011, 230.

58. Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, *Istituzione e ordinamento della scuola media statale*.

59. Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246*.

60. A. Roccella, *Il Diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1990, 467 ss.

61. Corte cost. 4 febbraio 1967, n. 7, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, 56 ss. Per le citazioni nel testo si rinvia al *Considerato in diritto*, 3, secondo, terzo e quarto cpv. L'indirizzo giurisprudenziale ha trovato ulteriori conferme con le sentenze: Corte cost. 19 luglio 1968, n. 106, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1671 ss.; Corte cost. 16 febbraio 1982, n. 36, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, 291 ss. Per un commento su quest'ultima sentenza si veda U. Pototschnig, *Nulla di nuovo per il diritto allo studio*, in *Le Regioni*, 1982, 406 ss.

di «insegnamento», sì che è da escludersi una dilatazione della gratuità sino a quelle prestazioni «che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano ma non ne costituiscono i tratti essenziali, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché di mezzi di trasporto»<sup>62</sup>. Queste voci di spesa «riguardano prestazioni collaterali d'ordine meramente materiale e strumentale»<sup>63</sup>.

Seguendo il ragionamento proposto talune spese per l'istruzione sono coperte dall'interesse pubblico della gratuità, altre invece non godono di tale beneficio: dipende dal nesso di "essenzialità" che lega fra loro le prestazioni con l'insegnamento.

Così argomentando, il dovere di assunzione del servizio in capo al bilancio pubblico è circoscritto alle "prestazioni essenziali", secondo una nozione di insegnamento inteso come «la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi»<sup>64</sup>.

In virtù di tali argomentazioni la Corte ha rigettato la pretesa illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 9 della legge n. 1859 cit., nella parte in cui suddette norme, pur esonerando l'istruzione obbligatoria dalle tasse e dai contributi scolastici, escludevano ulteriori spese, quali quelle per l'acquisto dei libri, per il materiale didattico e per il trasporto scolastico.

Non sono mancate le critiche di autorevole dottrina<sup>65</sup>: una impostazione siffatta non distingue fra l'"insegnamento", quale attività consistente nella manifestazione del pensiero, anche isolata, del docente, e l'"istruzione", quale risultato complessivo di una serie di insegnamenti, anche coordinati fra loro. Come osserva Alberto Roccella: operata tale distinzione v'è il diritto dei singoli di godere gratuitamente delle prestazioni collaterali, comunque necessarie per fruire del servizio<sup>66</sup>.

Senonché la Corte costituzionale ha seguito un'altra pista argomentativa, in un certo senso "parallela" a quella del Costituente, volta a rifiutare (forse perché troppo "costosa") la via dell'eguaglianza sostanziale e del principio personalista, che avrebbe ampliato il catalogo delle prestazioni esigibili. Infatti, l'accoglimento di una prospettiva diversa avrebbe indotto la Consulta «a riferire la gratuità non più esclusivamente all'in-

62. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 3, secondo cpv.

63. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 3, terzo cpv., vedi ancora S. Cassese [A. Mura], *Art. 33 e 34*, cit., 254.

64. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 3, quarto cpv.

65. U. Pototschnig, *Nulla di nuovo per il diritto allo studio*, cit., 96 ss.

66. Così A. Roccella, *Il Diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, cit., 23-24.

segnamento ma, come minimo, al costo complessivo di utilizzazione del servizio scolastico»<sup>67</sup>, e dunque la soluzione sarebbe stata nel senso di riconoscere l'obbligo (e il correlativo diritto soggettivo perfetto) di fornitura gratuita dei libri di testo, dei mezzi di trasporto, del materiale di cancelleria, e degli altri ausili legati al godimento del diritto di istruzione.

Pur senza contraddire la sentenza n. 7 del 1967, con la successiva n. 454 del 1994<sup>68</sup>, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 719 del 1964<sup>69</sup>, nonché l'illegittimità conseguenziale dell'art. 156, comma 1 del decreto del presidente della Repubblica 16 aprile 1994, n. 297, nella parte in cui: «esclude dalla fornitura gratuita dei libri di testo gli alunni delle scuole elementari che adempiono all'obbligo scolastico in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi titolo legale»<sup>70</sup>.

Nel caso di specie al vaglio di costituzionalità v'erano una serie di norme che limitavano la fornitura gratuita dei libri di testo per gli studenti di scuola privata e ciò, secondo la tesi del giudice remittente, avrebbe contrastato con gli articoli 3, 33 e 34 Cost., dunque con la gratuità della scuola dell'obbligo, la libertà di iscrizione presso le scuole private, la parità fra scuole pubbliche e private, e l'uguaglianza dei genitori di alunni iscritti a scuole private<sup>71</sup>.

67. U. Pototschnig, *Il Diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, cit., 1961, 405.

68. Corte cost. 30 dicembre 1994 n. 454, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3928 ss.

69. Cfr. l'art. 1 della legge 10 agosto 1964, n. 719, *Fornitura gratuita di libri di testo agli alunni delle scuole elementari*: «I libri di testo, compresi quelli per ciechi, sono forniti gratuitamente agli alunni delle scuole elementari, sia statali, sia autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato. Per l'anno scolastico 1963-64 il prezzo di copertina dei cinque libri di lettura e dei tre libri sussidiari non può superare complessivamente la somma di L. 7.450. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica istruzione, di concerto con il Ministro per l'industria e per il commercio, è stabilito il prezzo massimo di copertina per ciascun ciclo e per ciascun volume, in relazione alle caratteristiche tecniche dei singoli volumi. Con le stesse modalità possono essere modificate le avvertenze per la realizzazione tecnica di libri di testo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1955, n. 1388. Per gli acquisti effettuati a carico del Ministero della pubblica istruzione sul prezzo di copertina sarà praticato uno sconto».

70. Corte cost. n. 454 del 1994, *Dispositivo*.

71. Corte cost. n. 7 del 1967, *Ritenuto in fatto* 3, quarto, quinto, sesto, settimo e ultimo cpv.: «Così la norma impugnata sarebbe in contrasto con il principio della

Dei parametri invocati per la pronuncia di fondatezza della questione la Corte si limitava ad utilizzare l'art. 3, ritenendo invece la questione assorbita riguardo gli articoli 33 e 34 Cost.<sup>72</sup>: «La fornitura dei libri di testo delle scuole elementari, come risulta testualmente dalla disposizione impugnata, è una provvidenza destinata direttamente agli alunni e quindi [...] è considerata dal legislatore ordinario strettamente connessa all'assolvimento dell'obbligo scolastico, senza peraltro alcun riferimento alla capacità economica dello studente»<sup>73</sup>.

Essendo la provvidenza rivolta all'alunno (e non alla scuola): «È [...] ingiustificatamente discriminatoria l'esclusione, di chi l'assolva in uno dei modi diversi da tale tipo di frequenza, da una provvidenza destinata non alle scuole bensì direttamente agli alunni e quindi in connessione con l'obbligo scolastico, il cui adempimento, come si è visto, non è necessariamente legato alla frequenza solo delle scuole pubbliche o di quelle autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale»<sup>74</sup>.

Con ciò la Corte rigettava la tesi dell'Avvocatura di Stato per cui la norma impugnata sarebbe stata incostituzionale in ragione dell'art. 33, comma 3 Cost., che nel sancire il diritto degli enti e dei privati di istituire scuole e istituti di educazione esclude oneri per lo Stato: «Una volta che il legislatore ordinario, coerentemente con i principi propri dell'assistenza scolastica, ha previsto di destinare la fornitura gratuita dei libri di testo direttamente agli alunni [...] il comprendervi anche quelli che frequentino scuole meramente private non equi-

gratuità dell'istruzione, con quello della libertà di iscrizione presso le scuole private, con quello della parità tra scuole pubbliche e private ed infine con il principio di eguaglianza per il trattamento differenziato che la norma creerebbe del tutto irragionevolmente».

72. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 3 e 6.

73. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 4, secondo cpv e terzo cpv., dove ricorda che l'obbligo scolastico può essere assolto non soltanto «“frequentando le scuole elementari classificate, non classificate, o sussidiate” (art. 172 del regio decreto 5 febbraio 1928 n. 177, testo unico dell'istruzione elementare) ovvero, in base alla legislazione sopravvenuta, “frequentando le scuole... statali e le scuole non statali abilitate al rilascio di titoli di studio riconosciuti dallo Stato” (ora art. 111, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile n. 297, recante il testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), ma anche, osservate certe condizioni, mediante l'istruzione privata o paterna (art. 174 del testo unico n. 177 del 1928 cit. ed ora art. 111, comma 2, del testo unico n. 297 del 1994 cit.)».

74. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 5, primo cpv.

vale alla assunzione di un onere da parte dello Stato in favore di dette scuole»<sup>75</sup>.

E al pari rifiutava la tesi per cui la giustificazione del differente trattamento sarebbe potuta rinvenirsi in una supposta maggiore capacità economica per le famiglie degli alunni che optano per una istruzione privata: «Che questo profilo sia irrilevante nella specie, deriva dalla considerazione che la disposizione impugnata prescinde, allo stato, da ogni riferimento alla capacità economica dei destinatari della provvidenza. Di conseguenza, anche a voler ammettere, in via di pura ipotesi, che l'iscrizione presso scuole meramente private, diverse da quelle – altrettanto private ed anch'esse onerose per gli utenti – abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale (agli alunni delle quali la disposizione impugnata pur riconosce, come agli alunni di quelle pubbliche, il diritto alla prestazione) costituisca di per sé indice di maggiore capacità economica, questa non potrebbe giustificare la diversità di trattamento, perché tale condizione non è presa in considerazione dalla legge»<sup>76</sup>.

### *5.1. La tassazione scolastica e i contributi volontari*

Come si diceva poc'anzi, la gratuità della scuola dell'obbligo comporta che non possa essere prevista una tassazione, ossia una controprestazione a carico degli utenti finali del servizio.

Nell'ordinamento vigente v'è dunque un ulteriore punto fermo che delinea il modello di spesa per l'istruzione: l'esigibilità di una "tassa" è condizionata dal proscioglimento dell'obbligo scolastico (di almeno otto anni, come prescrive la Costituzione, dunque ampliabile in sede di normazione primaria).

Ed infatti, delle quattro tipologie di tasse previste dall'art. 200, comma 1 del decreto legislativo n. 297 del 1994, due sono esigibili solamente con l'assolvimento dell'obbligo, ovverosia la tassa di iscrizione e di frequenza; le restanti due, la tassa di esame e di diploma, sono esigibili sempre, giacché maturano quando l'obbligo scolastico è stato assolto.

Tale impostazione, coerente col dettato costituzionale, si presta ad alcune critiche, se si guardano gli obiettivi perseguiti dal legislatore con la previsione di una durata minima del percorso scolastico.

75. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 5, secondo cpv.

76. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto* 5, terzo cpv.

Interpretata la gratuità rispetto ai fini cui è preposto l'obbligo (il conseguimento di un titolo di studio e un livello di alfabetizzazione minima)<sup>77</sup>, si potrebbe affermare infatti che anche per l'esame di Stato e il diploma debba escludersi qualsiasi contro-prestazione. D'altronde, il conseguimento di un titolo di studio è l'esito di un percorso ove l'"obbligatorietà" ha raggiunto il suo *goal*: una società minimamente istruita, misurata in coloro che hanno conseguito un titolo di studio (assunto a "indice" per le diverse ricerche statistiche sull'istruzione).

Nondimeno il legislatore, pur disciplinando una serie di ipotesi di "dispensa", non ha mai accolto una impostazione delle tasse orientata ai fini dell'obbligo scolastico che seppur estensiva è, sul piano teleologico, coerente con la *ratio* sottesa al comma 2 dell'art. 34 Cost.<sup>78</sup>.

77. Cfr. l'art. 1, comma 622, primo periodo, legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione el bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)*: «L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni». Cfr. altresì l'art. 1, comma 2, decreto ministeriale 22 agosto 2007, *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione*: «L'adempimento dell'obbligo di istruzione è finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18° anno di età, con il conseguimento dei quali si assolve il diritto/dovere di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76»; circolare 30 dicembre 2010, n. 101, *Iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2011/2012*.

78. I casi di dispensa previsti dall'ordinamento sono governati da una serie di condizioni che modulano insieme reddito e merito o che si rivolgono a destinatari in cui la condizione personale è assunta a "motivo" per il godimento del beneficio. In tale quadro, come disposto dai commi da 5 a 11 dell'art. 200 del decreto legislativo n. 297 del 1994, sono dispensati dal pagamento delle tasse scolastiche gli studenti che abbiano conseguito il giudizio complessivo di ottimo nella licenza media o una votazione non inferiore agli otto decimi di media negli scrutini finali; gli studenti appartenenti a nuclei familiari con redditi complessivi inferiori a determinate soglie calcolate in base al reddito personale dello studente, se derivante dal rapporto di lavoro dipendente; in mancanza di reddito personale da lavoro dipendente si tiene conto del reddito complessivo dei familiari tenuti all'obbligazione del mantenimento. Rientrano nei casi di dispensa, altresì, gli alunni e i candidati al diploma che appartengono a famiglie di disagiata condizione economica e rientrano in una serie di altre categorie indicate dalla legge: gli orfani di guerra, di caduti per la lotta di liberazione, di civili caduti per fatti di guerra, di caduti per causa di servizio o di lavoro; i figli di mutilati o invalidi di guerra o per la lotta di liberazione, di militari dichiarati

Diverso è il discorso per i cosiddetti “contributi volontari”<sup>79</sup>, introdotti per tutte le scuole secondarie col decreto del ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca n. 44 del 2001<sup>80</sup>, abrogato dal 1° gennaio 2019 dal decreto ministeriale n. 129 del 2018<sup>81</sup>.

A voler abbozzare una modesta definizione, per “contributo” si può intendere una somma di denaro richiesta dalla scuola all’alunno, al momento dell’iscrizione all’anno scolastico, e (solitamente) è destinato ad alcuni servizi specifici (quali il costo delle pagelle, l’assicurazione obbligatoria, l’utilizzo dei laboratori, e così via) e all’ampliamento dell’offerta formativa: il *quantum* è definito dal Consiglio di istituto<sup>82</sup>.

Con le diverse circolari che si ricordavano, e ancora di recente<sup>83</sup>, il ministro della pubblica istruzione ha ribadito la volontarietà del contri-

dispersi, di mutilati o di invalidi civili per fatti di guerra, di mutilati o invalidi per causa di servizio o di lavoro; i ciechi civili; i mutilati od invalidi di guerra o per la lotta di liberazione; i mutilati od invalidi civili per fatti di guerra, mutilati od invalidi per causa di servizio o di lavoro. La dispensa è prevista anche per gli studenti stranieri che si iscrivono negli istituti e scuole statali ed i figli di cittadini italiani residenti all’estero che compiono i loro studi in Italia; per gli studenti stranieri la dispensa è concessa a condizioni di reciprocità con lo Stato di provenienza.

79. Sul punto si veda M. Benvenuti, “*La scuola è aperta a tutti*”? *Potenzialità e limiti del diritto all’istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *federalismi.it*, 14 settembre 2018, 117. I contributi volontari sono stati introdotti nell’ordinamento in epoca statutaria, limitati agli istituti commerciali dall’art. 4, comma 1, n. 4, regio decreto legge 15 maggio 1924, n. 749, *Ordinamento dell’istruzione media commerciale*, e agli istituti tecnici, cfr. art. 1, regio decreto 3 giugno 1924, n. 939, *Approvazione del regolamento per l’istruzione industriale in applicazione del R. decreto 31 ottobre 1923*, n. 2523.

80. Decreto 1 febbraio 2001, n. 44, *Regolamento concernente le “Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche”*.

81. Decreto 28 agosto 2018, n. 129, *Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell’articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107*, cfr. in particolare l’art. 55, comma 2.

82. Nota MIUR, 7 marzo 2013, n. 593, *Richiesta di contributi scolastici alle famiglie*, che richiama nota MIUR, 20 marzo 2012, n. 312, *Indicazioni in merito all’utilizzo dei contributi scolastici alle famiglie*.

83. Circolare MIUR, 7 novembre 2018, n. 18902, *Iscrizioni scuole infanzia e ogni ordine e grado*: «i contributi scolastici delle famiglie sono assolutamente volontari e distinti dalle tasse scolastiche che, al contrario, sono obbligatorie, con l’eccezione dei casi di esonero. Le famiglie dovranno essere preventivamente informate sulla destinazione dei contributi in modo da poter conoscere le attività che saranno finanziate con gli stessi, in coerenza con il Piano triennale dell’offerta formativa».

buto scolastico: ciò a testimonianza della prassi, consolidata, deprecabile, riflesso probabile del sotto-finanziamento cui versano molte scuole del nostro Paese, volta a subordinare l'iscrizione dell'alunno al versamento di una somma di denaro.

Nella sostanza il contributo diventava "obbligatorio", assumendo surrettiziamente la funzione di tassa per l'iscrizione alla scuola dell'obbligo, di "controprestazione" per il godimento del servizio.

Sicché se la previsione di "tasse" dopo il proscioglimento dell'obbligo scolastico è una legittima espressione della potestà impositiva dello Stato (per quanto, come si diceva, una lettura dal punto di vista teleologico potrebbe condurre a soluzioni diverse), non si può dire lo stesso per i contributi, che invece si caratterizzano per la loro natura volontaria e facoltativa.

In altri termini: per la dispensa dalla tassazione scolastica devono concorrere requisiti di merito, di capacità economica, e di appartenenza a peculiari categorie di beneficiari; i contributi volontari, viceversa, in virtù di quanto disposto in Costituzione, non possono che essere facoltativi nella loro previsione e comunque assolutamente volontari nella loro erogazione, dovendosi da ciò trarre che è illegittimo, e si configurerebbe come vera e propria violazione del dovere di ufficio, subordinare la regolarità di iscrizione al preventivo versamento del contributo scolastico<sup>84</sup>.

## 5.2. *I libri di testo*

Un'altra provvidenza che, insieme alle tasse e ai contributi, solleva alcuni profili di interesse per la ricerca è l'erogazione dei libri di testo per la scuola dell'obbligo.

Come si è accennato, dalla sentenza n. 454 del 1994 emerge con tutta evidenza il nesso fra la gratuità e l'obbligo scolastico per cui l'ampiezza dell'onere finanziario (sia in capo alle famiglie che allo Stato) dipende dalla durata di quest'ultimo.

Ciò avrebbe dovuto condurre il legislatore a sancire, almeno sino al proscioglimento di tale obbligo, che la Repubblica (intesa nelle sue diverse articolazioni, ma con una responsabilità in capo al bilancio centrale, derivante dal comma 2 dell'art. 34 Cost.) ha il dovere di assicurare la

84. Così la nota dell'Ufficio scolastico regione (USR) Veneto, *Tasse e contributi scolastici*, del 7 ottobre 2016.

gratuità “universale” dei libri di testo, sì che non vi siano oneri in capo alla famiglia, assumendo tale prestazione fra quelle essenziali per il godimento del diritto di istruzione<sup>85</sup>.

Senonché sul piano legislativo vi è stato un accoglimento solamente parziale di tale impostazione: con l’art. 1 della legge n. 718 del 1964<sup>86</sup>, confluito poi nell’art. 156 del Testo unico della scuola<sup>87</sup>, è stata concessa la gratuità totale per i libri della scuola primaria; per gli anni di scuola secondaria è stata invece riconosciuta la gratuità parziale o, in alternativa, la fruizione in comodato, in linea con l’estensione dell’obbligo scolastico, come disposto da ultimo dall’art. 1, commi 622 e 628, della legge finanziaria del 2007<sup>88</sup>.

Se la provvidenza è diretta all’alunno e non alla scuola, come rilevato dalla sentenza della Corte cost. n. 454 del 1994, allora dovrebbe

85. Il procedimento di assegnazione delle risorse finanziarie per l’acquisto dei libri di testo da parte degli enti obbligati prevede una sorta di sistema “a cascata”, per cui le risorse sono destinate alle Regioni a statuto ordinario e speciale, nonché alle Province autonome di Trento e Bolzano, le quali provvedono poi a ripartirle fra i Comuni, quest’ultimi obbligati a erogare la provvidenza in forma gratuita. Sulla materia ha inciso peraltro l’art. 6 del decreto legge 12 settembre 2013, *Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca*, che al fine di ridurre la spesa per l’acquisto dei libri e consentire alle istituzioni scolastiche statali di dotarsi tempestivamente dei relativi libri, ha introdotto un sistema di “assegnazione diretta”; col successivo decreto ministeriale del 25 settembre, n. 774, sono stati individuati i relativi criteri, stanti essenzialmente nel numero di studenti e nel tasso di famiglie in disagio economico.

86. Cfr. ancor prima l’art. 35 della legge 24 luglio 1962, n. 1073, *Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio 1962-1965*; l’art. 1 della legge n. 719 del 1964; l’art. 15 della legge 31 ottobre 1966, n. 942, *Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970*, abrogata dal decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell’articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246*.

87. Cfr. l’art. 156 del decreto legislativo n. 297 del 1994: «Fornitura gratuita libri di testo 1. Agli alunni delle scuole elementari, statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, i libri di testo, compresi quelli per i ciechi, sono forniti gratuitamente dai comuni, secondo modalità stabilite dalla legge regionale, ferme restando le competenze di cui agli articoli 151 e 154, comma 1. 2. Per le classi di scuola elementare, che svolgono sperimentazioni ai sensi degli articoli 277 e 278, qualora siano previste forme alternative all’uso del libro di testo, è consentita l’utilizzazione della somma equivalente al costo del libro di testo per l’acquisto da parte del consiglio di circolo di altro materiale librario, secondo le indicazioni bibliografiche contenute nel progetto di sperimentazione».

88. Cfr. in particolare l’art. 1, comma 628, legge n. 296 del 2006.

concludersi che la gratuità deve coprire (almeno) tutto l'arco temporale dell'obbligo, per dare soddisfacimento all'interesse pubblico sotteso, in considerazione peraltro del fatto che i libri sono uno strumento essenziale per apprendere la lezione dell'insegnante.

Se si accedesse (ancora una volta) a una interpretazione teleologica dell'obbligo, far sì che tutti possiedano un livello minimo di istruzione, certificato dal conseguimento di un (seppur modesto) titolo di studio, dovrebbe concludersi che l'assenza di un regime di gratuità "universale" è di dubbia compatibilità costituzionale.

A livello normativo però, come si diceva, è prevalsa una interpretazione diversa, per quanto il legislatore si sia mosso verso l'adozione di strumenti volti a calmierare l'onere finanziario in capo alle famiglie, con un regime di benefici esteso anche dopo il compimento del sedicesimo anno di età e sino al conseguimento del diploma<sup>89</sup>.

Fra gli strumenti adottati v'è la definizione per via normativa del prezzo di copertina; la predisposizione di un quadro di benefici economici garantiti da un fondo iscritto al bilancio statale; l'indicazione di un tetto di spesa per la dotazione scolastica; una serie di incentivi per l'utilizzo di libri di testo non cartacei (meno costosi rispetto a quelli in formato cartaceo).

Sul prezzo di copertina, fin dall'art. 1 della legge n. 718 del 1964 e, da ultimo, con la circolare MIUR n. 4586 del 2019, è stato fissato un limite complessivo di spesa per i libri adottati dalle scuole elementari pubbliche e parificate<sup>90</sup>.

I benefici economici, stanti nella fornitura gratuita totale o parziale dei libri di testo, sono stati introdotti con l'art. 27 della legge n. 448 del 1998<sup>91</sup> a favore di una classe di destinatari individuati in base ai requisiti di reddito e con un netto *favor* per le situazioni di disagio economico e per le famiglie numerose<sup>92</sup>. Tali benefici sono stati finanziati con una

89. Anno di assolvimento dell'obbligo scolastico, secondo quanto disposto da ultimo dall'art. 1, comma 622, legge n. 296 del 2006.

90. Cfr. ancora l'art. 1, legge n. 719 del 1964 e vedi, altresì, nota MIUR 15 marzo 2019, n. 4586, *Adozione dei libri di testo nelle scuole di ogni ordine e grado – anno scolastico 2019-2020*, che disciplina il «prezzo di copertina» dei libri di scuola primaria e aggiorna i «tetti di spesa» per quelli di scuola secondaria.

91. Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*.

92. Per le finalità individuate dall'art. 27, comma 1, la legge n. 448 del 1998 ha autorizzato una spesa di 200 miliardi di lire; il decreto del presidente del consiglio dei ministri del 5 agosto 1999 n. 320, *Regolamento recante disposizioni di attuazio-*

somma iniziale pari a 103, 3 milioni di euro fino a che il legislatore ha optato per l'istituzione di un fondo strutturale, *ex art. 7 quinquies* del decreto legge n. 5 del 2009<sup>93</sup>. Ciò ha dato certezza al beneficio, giacché il sistema di finanziamento annuale<sup>94</sup> subiva, sul piano del *quantum*, l'andamento della situazione economica, che non sempre ha garantito un aumento progressivo delle somme stanziare<sup>95</sup>. In altre parole, la prov-

*ne dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo*, ha indicato in trenta milioni di lire il tetto del reddito annuo familiare per l'accesso al beneficio, cfr. l'art. 1: «Beneficiari. 1. Possono accedere al beneficio della fornitura gratuita totale o parziale dei libri di testo gli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e che appartengano a nuclei familiari il cui reddito annuo, determinato a norma dell'articolo 2, sia equivalente o inferiore a trenta milioni di lire. 2. Gli studenti della scuola secondaria superiore possono accedere al beneficio della fornitura anche in comodato dei libri di testo alle condizioni di cui al comma 1. 3. Il beneficio è richiesto da chi esercita la potestà genitoriale. 4. Le scuole comunicano al comune le richieste degli studenti in possesso dei requisiti ai fini dell'attivazione dei benefici di cui al presente decreto. 5. Per la fornitura di libri agli alunni delle scuole elementari seguita ad applicarsi l'articolo 156, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297»; e l'art. 2, comma 1, che indica i criteri per la determinazione della situazione economica equivalente: «1. La valutazione della situazione economica equivalente del richiedente è determinata con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente medesimo, dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF».

93. Decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*.

94. Cfr., ad esempio, l'art. 1, comma 40, primo periodo, legge 13 dicembre 2010, n. 220, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)*: «La dotazione del fondo [...] è incrementata di 924 milioni di euro per l'anno 2011»; l'art. 13, comma 2 decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito con modificazioni con L. 15 luglio 2011, n. 111*: «La dotazione del fondo [...] è ridotta di 49,5 milioni di euro per l'anno 2011»; art. 33, comma 1, legge 12 novembre 2011, n. 183, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)*: «1. La dotazione del fondo [...] è incrementata di 1.143 milioni di euro per l'anno 2012»; l'art. 7, comma 18, decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)*: «Il fondo [...] è ridotto di 39 milioni di euro per l'anno 2012»; l'art. 1, comma 264, legge 24 dicembre 2012, n. 228, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)*: «La dotazione del fondo [...] è ridotta di 631.662.000 euro per l'anno 2013».

95. Che più che diminuire sarebbero dovute aumentare, in ossequio, peraltro,

videnza è risultata finanziariamente condizionata e non garantita da un sistema di erogazione a somma fissa, almeno per la classe di destinatari individuata in base ai requisiti di reddito o in ragione dell'ampiezza del nucleo familiare, e comunque ricompresa nell'obbligo scolastico.

L'art. 27, comma 3 della legge n. 448 del 1998<sup>96</sup> ha introdotto, altresì, il tetto di spesa, che incide sulla determinazione del *quantum* di dotazione librai necessario per ciascun anno della scuola dell'obbligo, assunto come limite massimo all'interno del quale i docenti sono obbligati a operare le loro scelte, così da non creare eccessivo aggravio per il bilancio familiare.

Col medesimo obiettivo è stato individuato un criterio di preferenza per l'adozione di quei libri per cui l'editore si fosse impegnato a mantenere il prezzo di copertina invariato per cinque anni, salvo eventuali aggiornamenti a modo di appendice (*ex art. 5 del decreto legge n. 137 del 2008*)<sup>97</sup>; è stato altresì previsto un termine di durata di un determinato libro, superiore all'anno scolastico, così da agevolare lo scambio e il riuso, per cui, ad eccezione di specifiche e motivate esigenze, la scelta è sottoposta a cadenza pluriennale (*ex art. 1 ter del decreto legge n. 134 del 2009*)<sup>98</sup>.

Si segnalano, infine, una serie di misure promozionali volte ad agevolare la diffusione dei libri di testo non cartacei, meno onerosi sia per gli enti obbligati che per le famiglie<sup>99</sup>. Riguardo tale profilo occorre però

al principio di non regressione che impone allo Stato di non retrocedere rispetto ai livelli di garanzia raggiunti, una sorta di "obbligo negativo" riconosciuto a livello internazionale, cfr. G. Guiglia, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, 113. La giurisprudenza delle Corti costituzionali europee e della CEDU ha riconosciuto che nei periodi di "crisi economica" lo Stato può adottare misure regressive rispetto i livelli di tutela raggiunti: D. Russo, *I vincoli internazionali in materia di tutela dei diritti sociali: alcuni spunti dalla giurisprudenza recente sulle "misure di austerità"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, in particolare 5-8.

96. Che sarebbe stato individuato per decreto del ministro dell'istruzione, cfr. art. 27, comma 1, legge n. 448 del 1998.

97. Decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, *Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*.

98. Decreto legge 25 settembre 2009, n. 134, *Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010*.

99. Cfr. l'art. 15, comma 1, decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria, convertito con modifi-*

considerare la prospettiva pedagogica, soprattutto laddove al formato digitale corrisponde una nuova organizzazione dei contenuti disciplinari, non ordinati secondo la logica consequenziale del manuale di testo cartaceo. In altre parole, se alla versione digitale corrisponde l'adozione di altri codici e strutture di comunicazione, di contenuti integrativi rispetto a quelli rinvenibili nel testo cartaceo, s'impongono ulteriori investimenti in formazione del personale docente, per usare, modificare e rendere disponibili le risorse per l'apprendimento<sup>100</sup>.

Una lettura d'insieme del complesso quadro giuridico restituisce in modo evidente che il legislatore ha voluto alleviare l'onere in capo alla famiglia del discente rispetto a una prestazione non "essenziale" (*sic*) per il godimento del diritto di istruzione.

Purtuttavia, un regime siffatto si espone a qualche critica: come potrebbe, infatti, l'alunno/studente adempiere all'obbligo scolastico se non studiando la lezione dell'insegnante sui libri di testo?

Spostandosi sul lato del dovere di istruzione, d'altronde, un dubbio siffatto trova ulteriori argomenti: l'art. 731 del Codice penale, in combinato disposto con l'art. 8 della legge n. 1859 del 1962, punisce chiunque investito di autorità o di potere di vigilanza sopra un minore ometta di impartirgli o di fargli impartire l'istruzione sino al conseguimento della licenza di scuola secondaria di primo grado<sup>101</sup>. Potrebbe quindi l'assen-

*cazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133: la norma fissa un criterio di preferenza per l'acquisto di libri disponibili in tutto o in parte nella rete internet e forniti in modo gratuito o dietro pagamento di un corrispettivo (di prezzo comunque inferiore a quello del libro cartaceo); dall'anno scolastico 2008-2009 e per un triennio, i libri scolastici per il primo e secondo grado sono stati prodotti in versione online scaricabile da internet e in versione "mista" (ossia in cartaceo e con parte dei contenuti in formato "multimediale"); dall'anno scolastico 2011-2012 è stato previsto che il collegio docenti adottasse esclusivamente i libri di testo realizzati nella versione online scaricabile da internet (successivamente sostituita con quella digitale), salvo esigenze specifiche per gli studenti con disabilità. Sulla versione digitale dei libri cfr. art. 11, comma 1, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*.*

100. Per un miglior approfondimento su tali aspetti si rinvia a C. Giovannella, *Territori "smart" per il futuro dell'apprendimento*, in D. Persico, V. Midoro (a cura di), *Pedagogia dell'era digitale*, Roma, 2013.

101. Vedi sul punto R. Converso, *I diritti dello scolaro fragile*, cit., 230-231 che ricorda: «Considerando che la riforma scolastica del 2003 (l. 28.2.2003, n. 53, attuata con d. lgs. 19.2.2004, n. 59 e d. lgs. 15.4.2005, n. 76) ha esteso l'obbligo scolastico per almeno dodici anni a partire dall'iscrizione alla prima classe della scuola primaria o sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro

za di gratuità dei libri di testo per la scuola dell'obbligo nuocere al punto da integrare la fattispecie prevista dal Codice penale?

In un quadro di difficili interrogativi, ove v'è la consapevolezza che l'adozione di un principio universale nell'erogazione dei libri per la scuola dell'obbligo avrebbe costi elevati, forse insopportabili per la finanza pubblica, si rinviene un ulteriore punto fermo nel modello di spesa per l'istruzione: il legislatore ha in materia fin dall'*an* (non soltanto nel *quantum* e/o nel *quomodo*) ampia discrezionalità nel determinare i tempi e i modi di attuazione del beneficio, il quale può essere modulato rispetto alle condizioni di bilancio e all'indirizzo di politica generale: «entrambi riservati al razionale giudizio e alla determinazione del legislatore»<sup>102</sup>.

Che sui libri di testo sia stata rifiutata la gratuità universale non impedisce però di poterla riferire almeno alla scuola dell'obbligo e, meglio, almeno sino al raggiungimento del titolo di studio, in un quadro di programmazione delle politiche pubbliche volto ad assumere la gratuità a “meta ideale” di una spesa per l'istruzione orientata *dalla* Costituzione.

### 5.3. *Il trasporto scolastico*

Il trasporto scolastico dalla propria abitazione alla sede della scuola è una delle prestazioni su cui si registrano numerosi richiami da parte dei giudici amministrativi e contabili, con importanti arresti della giurisprudenza costituzionale.

Uno dei primi interventi normativi in materia è il decreto ministeriale del 18 dicembre 1975<sup>103</sup>, il quale ha obbligato gli enti locali ad im-

il diciottesimo anno di età, si può porre il problema della differente durata dell'istruzione obbligatoria e della norma penale che punisce l'inosservanza dell'obbligo medesimo per un tempo inferiore, otto anni invece di dodici: a favore dell'applicabilità della sanzione solo per l'inadempimento dell'obbligo sino alla licenza di scuola media si è espressa per ultimo Cass. pen., sez. III, 23 aprile 2009, n. 25525».

102. Così Corte cost. n. 7 del 1967, indirizzo confermato da Corte cost. 19 luglio 1968, n. 106; in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 1671.

103. Decreto ministeriale 18 dicembre 1975, *Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica, ivi compresi gli indici di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica, da osservarsi nella esecuzione di opere di edilizia scolastica*. Prima ancora vedi l'art. 34, legge 24 luglio 1962, n. 1073, *Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965* e l'art. 14, legge 31 ottobre 1966, n. 942, *Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970*.

plementare il servizio di trasporto degli alunni/studenti in quei territori sprovvisti di scuole<sup>104</sup>.

Occorre leggere tale previsione alla luce del dovere di stabilimento di scuole sancito dall'art. 33, comma 2, Cost.

Con lo scopo di «evitare un eccessivo frazionamento delle attrezzature scolastiche», e per probabili ragioni di risparmio, si è consentito all'ente obbligato di optare per l'«istituzionalizzazione» del servizio di trasporto per gli alunni della scuola materna e della scuola dell'obbligo, come sorta di deroga al dovere, costituzionalmente imposto, di istituire scuole di ogni ordine e grado<sup>105</sup>.

Orbene, assumendo che la deroga al dovere produca un risparmio per il bilancio dello Stato, pare ragionevole affermare che all'utente/discente fuori sede deve essere garantita se non la gratuità totale (forse eccessivamente onerosa) almeno un regime di agevolazioni legato alla capacità economica.

Peraltro, senza volersi ripetere oltre, si può osservare che le modeste considerazioni cui si è giunti dalla disamina della normativa riguardo i libri di testo e la tassazione scolastica non sono dissimili rispetto al trasporto, con qualche riflessione in più rispetto ad alcune peculiarità proprie del servizio.

104. Suddette norme sono confluite nell'art. 5, comma 3 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, *Norme per l'edilizia scolastica* e, da ultimo, nell'art. 5, commi 2 e 3 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, *Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107*, per cui le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, «assicurano» il trasporto delle alunne e degli alunni delle scuole primarie statali per consentire loro di raggiungere la più vicina sede di erogazione del servizio scolastico, che viene concesso dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta «nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati». Cfr. altresì l'art. 13 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265*: «Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia».

105. Cfr. ancora punto 1.1.3, decreto ministeriale del 18 dicembre 1975.

Innanzitutto il trasporto scolastico non è mai gratuito, piuttosto è un servizio dietro pagamento di un corrispettivo. In tal senso, ancora una volta, la gratuità della scuola dell'obbligo è limitata alla prestazione principale, senza che altre – come quelle fin'ora considerate – siano ricondotte al significato del comma 2 dell'art. 34 Cost. Salvo, come si vedrà, per i cittadini-studenti/alunni-disabili, dove è un diritto soggettivo azionabile sia di fronte al giudice amministrativo sia, in caso di discriminazioni indirette, di fronte al giudice ordinario<sup>106</sup>

D'altronde, un regime siffatto è legato alla qualificazione del trasporto come “servizio a domanda individuale” operata dai giudici contabili, che pur in assenza di una espressa menzione nel decreto ministeriale n. 55 del 1983<sup>107</sup>, l'hanno ricondotto a tale categoria.

Una qualificazione di tal genere incide sulla gratuità, perché da essa discende un obbligo di onerosità del contratto con l'utenza (salvo diversa disposizione di legge), dal momento in cui tale categoria di servizi è caratterizzata dalla bilateralità del sacrificio economico, che esclude l'erogazione a titolo gratuito o di liberalità<sup>108</sup>. Per quanto all'ente sia riconosciuta la facoltà di modulare la misura della copertura a mezzo di tariffe e contribuzioni.

106. La Corte di cassazione, SS.UU., 25 novembre 2014, n. 25011, ha affermato che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario ogni qualvolta sia attivata la tutela antidiscriminatoria di cui alla legge 1 marzo 2006, n. 67, *Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione*. Al di fuori del giudizio antidiscriminatorio, permane la competenza del giudice amministrativo per la determinazione delle ore di sostegno. Sul tema si rinvia a quanto osservato nel Capitolo III, paragrafo 13.

107. Decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, *Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983*, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131; cfr. altresì decreto ministeriale 31 dicembre 1983, *Individuazione delle categorie dei servizi pubblici a domanda individuale*, emanato ai sensi dell'art. 6, comma 3 del decreto legge n. 55 del 1983. In virtù di quanto disposto i servizi pubblici a domanda individuale sono tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta e, infine, che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale.

108. Corte dei conti, Pareri, sezione regionale di controllo per la Campania, n. 7 del 25 febbraio 2010, in ordine alla sussistenza o meno, per l'ente locale, della facoltà di erogare gratuitamente ed in maniera generalizzata servizi a domanda individuale di cui al decreto ministeriale 31 dicembre 1983, come modificato dall'art. 2 del decreto ministeriale del 1 luglio 2002.

Senonché dalla deliberazione n. 115 del 2015<sup>109</sup>, confermata di recente dalla n. 178 del 2018<sup>110</sup>, i giudici contabili hanno mutato indirizzo nel senso di affermare che *pleno iure* il trasporto è un servizio pubblico, e, pertanto, non possono reputarsi immediatamente applicabili i vincoli normativi e finanziari incombenti sui servizi a domanda individuale. Tuttavia, in ragione della clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 63 del 2017<sup>111</sup>, il servizio deve comunque essere realizzato senza determinare nuovi e maggiori oneri per gli enti territoriali e dietro corresponsione di una quota di partecipazione diretta, che dunque presuppone un versamento, anche graduato rispetto la capacità economica, da parte degli utenti.

Il quadro considerato non è esente da critiche, a partire dalla *ratio* che obbliga i Comuni ad «assicurare» il servizio di trasporto scolastico. Come si diceva poc'anzi un obbligo siffatto scaturisce dalla possibilità di derogare alle norme costituzionali sullo stabilimento delle scuole. Orbene, il risparmio che lo Stato ottiene dal mancato assolvimento al dovere costituzionale dovrebbe condurre a riconoscere la gratuità almeno parziale del servizio. Anche perché il costo del trasporto ricade sulle famiglie di alunno/studente fuori sede, che verrebbero discriminate rispetto a quelle “in sede”, dato che soltanto loro pagherebbero il risparmio derivante dalla deroga suddetta; ciò peraltro condurrebbe a una differenziazione irragionevole fra alunni e studenti di Comuni ove sono stabilite le scuole e i loro “compagni di classe”, che risiedono in Comuni ove tali scuole non vi sono.

109. Corte dei conti, Pareri, sezione regionale di controllo per la Sicilia, n. 115 del 3 marzo 2015, in merito alla possibilità di richiedere una contribuzione agli utenti del servizio di trasporto scolastico urbano, nonché dei servizi per l'infanzia.

110. Corte dei conti, Pareri, sezione regionale di controllo per la Sicilia, n. 178 del 16 ottobre 2018, riguardo l'interpretazione dell'art. 5, comma 2, decreto legislativo n. 63 del 2017. In primo luogo era domandato se il servizio di trasporto scolastico potesse ancora essere qualificato come “servizio pubblico a domanda individuale” e, in caso di risposta negativa, se è facoltà dell'ente erogarlo in forma gratuita, senza violare la norma di cui all'art. 5, comma 3 per cui il servizio è assicurato «senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali».

111. Decreto legislativo n. 63 del 2017, cfr. art. 5, comma 2: «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano il trasporto delle alunne e degli alunni delle scuole primarie statali per consentire loro il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico. Il servizio è assicurato su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati».

La libertà di scelta della scuola, riconosciuta dalla Carta dei servizi scolastici<sup>112</sup>, potrebbe peraltro essere compromessa, dato che la famiglia sarebbe indirizzata a scegliere l'istituto più vicino alla residenza, e per questo meno costoso sul lato del trasporto scolastico.

Ancora una volta, appare in tutta la sua fragilità la gratuità della scuola dell'obbligo: allo stato attuale, infatti, l'esclusione dalla dimensione della gratuità è prevista per molte di quelle prestazioni che si reputano "essenziali" per l'insegnamento, ed è foriera persino di potenziali discriminazioni "territoriali".

#### 5.4. La refezione scolastica: il "tempo-mensa" e il "dopo-mensa"

In modo espresso, la refezione scolastica rientra fra i servizi pubblici a domanda individuale, ex decreto ministeriale n. 55 del 1983: l'erogazione non può avvenire in forma gratuita, anche se in taluni casi l'esenzione è pressoché totale, né, al pari, può essere oggetto di liberalità da parte dell'ente obbligato.

Sicché, ancora una volta, non si è di fronte a un diritto soggettivo azionabile dall'alunno/studente, né a una prestazione "essenziale" per godere della gratuità della scuola dell'obbligo.

Pur vero che non tanto il servizio quanto piuttosto il tempo in cui il servizio è fruito ("tempo-mensa") e quello immediatamente successivo ("dopo-mensa") sono stati ricondotti, fino di recente, fra i diritti azionabili del discente, in ragione del loro collegamento con quanto esposto nel citato comma 2 dell'art. 34 Cost.

Il riferimento di tal orientamento è la sentenza della Corte di Appello di Torino del 21 giugno 2016, n. 1049 che, in riforma dell'ordinanza di primo grado, ha accertato il diritto soggettivo dei genitori-ricorrenti di alcuni alunni/studenti delle scuole di infanzia, elementari e medie, di scegliere fra il servizio di refezione scolastica e il pasto preparato in famiglia (il cosiddetto "diritto al panino")<sup>113</sup>.

Ai fini di quanto interessa sottolineare, i giudici torinesi hanno ricondotto il diritto al "tempo della mensa" (e non, si badi bene, il diritto alla refezione) fra i diritti soggettivi ricavabili direttamente dal testo costituzionale.

112. Decreto del presidente del Consiglio dei ministri, 7 giugno 1995, *Schema generale di riferimento della "Carta dei servizi scolastici"*.

113. In commento alla sentenza si veda: G. Boggero, "There it no such thing as a free lunch". Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito?, in *Osservatorio AIC*, 16 settembre 2017, 1 ss.

Ciò sulla base di una serie di norme che inquadrano il “tempo-mensa” e il “dopo-mensa” quali attività di respiro socio-educativo, atteso che durante la vigilanza il personale docente esercita una funzione didattica, legata all’educazione alimentare, e quale momento di condivisione e socializzazione fra i discenti<sup>114</sup>.

Da tali premesse è stato riconosciuto il diritto soggettivo alla permanenza a scuola per consumare il pasto portato da casa, anche perché in assenza di un tal riconoscimento sarebbero sorti costi “indiretti” (prelevare i figli da scuola per poi riportarli per lo svolgimento dell’orario pomeridiano) o “diretti” e “imposti” (costo del *ticket* pasto) in capo alle famiglie. Ciò, secondo i giudici torinesi, avrebbe leso il diritto alla gratuità dell’istruzione obbligatoria.

La Corte di Appello torinese ha infatti rilevato che il primo ciclo di istruzione (comprendente i cinque anni di scuola “elementare” e i tre di scuola “media”) consiste in un processo educativo e formativo che mira a conseguire i propri obiettivi non soltanto attraverso le attività strettamente didattiche, ma in modo più ampio anche attraverso la partecipazione al complesso progetto educativo e formativo, che il servizio scolastico fornisce nel “tempo-scuola”, del quale fa parte il “tempo-mensa” e il “dopo-mensa”.

Da tale premessa, in parziale riforma dell’ordinanza emessa in primo grado, è stato accertato il diritto degli appellanti di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto domestico da consumarsi nell’ambito delle singole scuole e nell’orario destinato alla refezione, come “diritto soggettivo perfetto”.

In termini non dissimili si è pronunciato il Consiglio di Stato il quale, con la sentenza n. 5156 del 2018<sup>115</sup>, ha affermato che la scelta del Comune di interdire il consumo di cibi portati da casa, attraverso lo strumentale divieto di permanenza nei locali scolastici degli alunni che intendono pranzare con alimenti diversi da quelli somministrati dalla refezione scolastica, è affetta da eccesso di potere per irragionevolezza, in quanto misura inidonea e sproporzionata rispetto al fine perseguito. Per i giudici ammi-

114. Vedi circolare MIUR del 5 marzo 2004, n. 29, emanata in seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione*, dove il “tempo-mensa” e il “dopo-mensa” sono ricondotti nel monte ore complessivo di erogazione del servizio scolastico; è peraltro precisato che il “tempo mensa” e “dopo mensa” sono necessari a garantire lo svolgimento delle attività educative e didattiche, e non rappresentano una mera attività di “sorveglianza” del personale docente.

115. Consiglio di Stato, Sez. V, 3 settembre 2018, n. 5156.

nistrativi, infatti, impedire di consumare il pasto portato da casa nei locali della scuola comporta una limitazione della libertà di scelta alimentare, espressione della libertà personale: scelta che, salvo non ricorrano ragioni particolari di sicurezza o decoro, è per sua natura e in principio libera, e si esplica vuoi all'interno delle mura domestiche, vuoi al loro esterno.

Senonché sul tema si sono pronunciate, di recente, le Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 20504 del 2019<sup>116</sup>, che ha annullato la sentenza della Corte di Appello di Torino testè ricordata.

Come osservato in motivazione, l'inserimento del "tempo mensa" nel "tempo scuola" è dovuto al fatto che esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui è parte, e alle suddette finalità concorre la socializzazione «che è tipica della consumazione del pasto "insieme"», in comunità, condividendo i cibi forniti dalla scuola, pur nel rispetto (garantito dal servizio pubblico) delle esigenze individuali determinate da ragioni di salute o di religione.

Il pasto è considerato tempo dedicato alla socializzazione e alla condivisione (anche del cibo), in condizioni di uguaglianza, vissuto dai discenti nell'ambito di un progetto formativo comune.

Peraltro è osservato che dal disposto costituzionale sulla gratuità della scuola obbligatoria non potrebbe discendere un diritto soggettivo all'autorefezione, argomentando che gli alunni che intendono aderire alle attività formative pomeridiane sarebbero costretti a sostenere la contribuzione prevista per il servizio mensa.

Secondo la Suprema Corte il principio di gratuità dell'istruzione scolastica non implica che si debba necessariamente assicurare la completa gratuità di tutte le ipotizzabili prestazioni connesse all'esercizio del diritto allo studio, «quand'anche rese necessarie da peculiari situazioni personali». Nel caso di specie, poi, è osservato che il costo del *ticket* pasto è calmierato da una serie di esenzioni legate all'ISEE.

Richiamando precedenti sentenze, la Cassazione ha ricordato che il diritto all'istruzione non è «svincolato dall'adempimento di corrispondenti doveri da parte dei genitori» e che i «principi della scuola aperta a tutti e della gratuità dell'istruzione elementare e media debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio».

A sostegno della propria decisione, la Corte di cassazione ha anche evidenziato che i diritti individuali degli alunni trovano un limite all'interno della scuola, luogo dove: «lo sviluppo della personalità dei singoli alunni e la valorizzazione delle diversità individuali devono realizzar-

116. Corte di cassazione, SS.UU., 30 luglio 2019, n. 20504.

si nei limiti di compatibilità con gli interessi degli altri alunni e della comunità, come interpretati dall'istituzione scolastica mediante regole di comportamento cogenti, tenendo conto dell'adempimento dei doveri cui gli alunni sono tenuti, di reciproco rispetto, di condivisione e tolleranza». Si è quindi concluso che non è configurabile, né può costituire oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario, un diritto soggettivo perfetto e individuale all'autorefezione, nell'orario e nella mensa scolastica, degli alunni della scuola primaria e secondaria.

Senza altro un orientamento volto ad attribuire alla prestazione insegnamento, ancora una volta, un significato restrittivo dove, in ogni caso, il servizio di refezione non è garantito per tutti, anche perché le esenzioni agiscono nell'ambito dei limiti posti dalla capienza del fondo su cui incidono<sup>117</sup>.

## **6. La “selettività” per merito e (prima ancora) per capacità economica per il finanziamento del diritto allo studio**

«I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi»<sup>118</sup>.

Volgendo l'attenzione alle prestazioni “successive” a quelle della scuola dell'obbligo, sin dalla trama dei lavori preparatori emerge il rifiuto di una concezione universalistica nell'erogazione delle prestazioni pubbliche legate all'assistenza scolastica e nell'individuazione dei beneficiari, a favore, invece, di una concezione selettiva.

Un rifiuto siffatto ha riscontro nel voto contrario alla proposta del deputato Pistoia di sostituire la formulazione delle norme che limitavano ai capaci e ai meritevoli, anche se privi di mezzi, uno specifico elenco di sostegni finanziari (borse, assegni e altre provvidenze), con una formulazione più ampia della norma: «Lo Stato provvede all'alunno tutta l'assistenza di cui ha bisogno per la frequenza della scuola»<sup>119</sup>.

117. Cfr. ancora Corte di cass., S.U., n. 20504 del 2019, *Ragioni della decisione* 10, terzo, quarto e quinto cpv., si rinvia per un miglior approfondimento sui limiti di bilancio rispetto le prestazioni dell'inclusione scolastica a quanto osservato al Capitolo III, paragrafo 13.

118. Art. 34, comma 3, Cost.

119. Vedi U. Pistoia (Partito socialista italiano), *Assemblea costituente, Atti parlamentari*, 29 aprile 1947. L'emendamento proposto dal deputato socialista fu presentato durante la seduta del 28 aprile 1947 e votato durante quella successiva del 30 aprile 1947, ove fu bocciato.

Nel dibattito l'emendamento Pistoia incontrò lo sfavore del presidente della Prima sottocommissione Tupini, che durante la votazione finale dell'art. 28 del Progetto di Costituzione giunse a domandarne il ritiro<sup>120</sup>.

Il testo fu posto comunque in votazione, incontrando la bocciatura nella seduta plenaria del 30 settembre 1947 dove, invece, fu approvata la proposta di subordinare l'erogazione delle prestazioni pubbliche per il raggiungimento dei più alti gradi di istruzione alla capacità e al merito, con un *favor* tracciato in inciso dall'art. 34, comma 2, Cost. per chi è privo di mezzi.

L'impianto che ne scaturì consente di tracciare ulteriori contorni della spesa per l'istruzione.

Accordandosi con quanto sin'ora detto, si può aggiungere ora che per l'istruzione obbligatoria non conta ai fini della gratuità del servizio la capacità e la meritevolezza, così come lo *status* economico del destinatario, perché il servizio corrisponde al diritto (fondamentale) di vedersi erogate le prestazioni (essenziali) per la scuola dell'obbligo.

Per l'istruzione post-obbligatoria la struttura della spesa è retta invece dal principio di selettività, per cui a favore dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, la Repubblica predispone i mezzi necessari per raggiungere i più alti gradi dell'istruzione<sup>121</sup>.

Dal raffronto emerge che l'obbligo scolastico segna una sorta di "prima" e "dopo" per la garanzia del diritto: "prima" del suo assolvimento per «tutti», la Repubblica ha il dovere di garantire le prestazioni essenziali; "dopo", il dovere si restringe ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», ai quali è riconosciuto il diritto a proseguire gli studi fino ai più alti gradi.

Si osservi che l'inciso «anche», nel testo del comma 2 cit., potrebbe condurre a una lettura parzialmente diversa della norma, per cui sarebbe

120. U. Pistoia, Assemblea costituente, 29 aprile 1947, 3387: «A parte il carattere troppo impegnativo di questa formula, faccio osservare ai colleghi che l'hanno proposta che il contenuto di tale emendamento è già riflesso nella parte dell'articolo 28 in cui si dice che qualsiasi capace, qualsiasi meritevole privo di mezzi ha il diritto di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione. Per quanto poi attiene all'assistenza da dare a questi alunni per il periodo in cui frequentano la scuola elementare, si dice nell'ultimo comma dell'articolo 28 che borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze saranno attuate appunto per rendere possibile a chi è privo di mezzi di poter frequentare la scuola e dare quindi a costoro tutta l'assistenza di cui hanno bisogno per poter adempiere agli obblighi che impone la legge. Anche per questa ragione pregherei gli onorevoli proponenti di desistere dal loro emendamento».

121. Su questi profili cfr. Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 224-225.

destinatario del diritto al beneficio economico semplicemente chi è «capace e meritevole», pur avendo i mezzi necessari, e non solamente chi ne è «privo». Sicché ciò che rileverebbe non è la condizione economica del discente, ma la sussistenza dei requisiti di merito, pur sempre in una sorta di “precedenza” nell’allocazione delle risorse a favore di chi si trova in difficoltà economica.

Senonché una siffatta interpretazione sarebbe in contrasto con l’*intentio* del Costituente, il quale nel “bocciare” l’emendamento Pistoia ha ritenuto di non dover sancire, perché troppo impegnativo, un regime universalistico del diritto allo studio: la lettura che deriva dalla disamina dei lavori preparatori porta ad affermare che i requisiti di “capacità”, “merito” e “reddito” sono fra loro concorrenti nel determinare la titolarità della provvidenza pubblica. Purtroppo non sembra incompatibile col dettato costituzionale una interpretazione che consenta di erogare il beneficio esclusivamente a chi è “capace” e “meritevole”, purché sia soddisfatta la relazione di precedenza nell’allocazione delle risorse e purché la graduazione dell’impegno finanziario soddisfi prima chi è privo di mezzi e soltanto dopo (sino a capienza del fondo del bilancio statale ove il beneficio è iscritto) chi pur avendo i mezzi, possieda gli altri requisiti.

Al criterio economico, la norma costituzionale ne affianca uno meritocratico, che trova espressione, come si diceva, nel rifiuto di elargire a “tutti” le provvidenze di cui al comma 3 dell’art. 34 cit. e, altresì, nella scelta espressa nel successivo comma 4 di attribuire per «concorso» le provvidenze economiche che rendano effettivo il diritto allo studio: uno strumento, quest’ultimo, che consente di stilare un elenco dei capaci e dei meritevoli, ove il potenziale beneficiario della provvidenza è graduato anche per capacità economica.

Seguendo il dettato costituzionale, tenuto conto di un quadro di (ontologica) e insufficiente disponibilità di risorse finanziarie, è possibile quindi isolare un criterio nell’allocazione delle risorse per il diritto allo studio, fondato su una relazione di precedenza per «chi è privo di mezzi», sì che la situazione finanziaria personale determini la posizione in graduatoria.

Se per la posizione è determinante la capacità economica, per l’accesso il requisito della «capacità» («attributo intellettuale») e del «merito» («attributo spirituale»)<sup>122</sup> concorre con quello di “reddito”: infatti

122. Le ultime due citazioni fra caporali e parentesi sono tratte da T. Martines, *Diritto costituzionale. Dodicesima edizione ampliata e riveduta da Gaetano Silvestri*, Milano, 2013, 623: «La sola *capacità* non è dunque sufficiente, giacché è ben possibile riscontrare siffatta qualità intellettuale anche in capo a persone non bisognose; né d’altro canto è da solo sufficiente il *merito*, giacché l’impegno assiduo

non “tutti” (l’emendamento Pistoia fu bocciato) ma (solamente) per «i capaci e per i meritevoli» la Repubblica s’impegna a predisporre i mezzi finanziari per il raggiungimento dei più alti gradi di studio.

Ciò non significa che gli “incapaci” e gli “immeritevoli” non abbiano un siffatto diritto (anche per loro la «Repubblica detta norme generali sull’istruzione e istituisce scuole pubbliche di ogni ordine e grado» e assicura la «gratuità» dell’istruzione dell’obbligo), piuttosto indica che dopo il periodo iniziale di istruzione obbligatoria, solamente i capaci e i meritevoli possono godere di un impegno ulteriore in termini finanziari.

Potrebbe aversi una discriminazione fra chi è privo di mezzi, siccome solamente a favore dei capaci e meritevoli è posta una norma di garanzia del diritto di studio, ma sarebbe comunque una discriminazione ragionevole: «essendo dettata la *ratio* dell’art. 34, comma III, proprio nell’esigenza di intervenire a favore di quelle categorie di cittadini di fatto «diseguali» per ripristinare fra essi e i cittadini restanti condizioni di sostanziale parità. Per questo, solo i capaci e i meritevoli godono delle provvidenze pubbliche, tant’è che l’attribuzione di esse deve avvenire – secondo l’ultimo comma dell’art. 34 – “per concorso”»<sup>123</sup>.

Osservando dall’eguaglianza sostanziale, la preferenza per chi è privo di mezzi, d’altronde, comporta rimuovere gli ostacoli «di ordine economico e sociale» che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori [*ndr: latu sensu*] alla vita politica, economica e sociale dello Stato».

Altresì, individuare un ordine di preferenza per l’allocazione delle risorse finanziarie a garanzia del diritto di studio, sul piano sistematico, trova conforto in una serie di altre norme “sociali” contenute nel testo costituzionale, dove particolare attenzione è posta per chi soffre di uno stato di difficoltà economica<sup>124</sup>.

e la volontà di studio degli scolari naturalmente *incapaci* non vanno premiati con un diploma o una laurea, bensì assicurando loro l’inserzione nel mondo del lavoro, adeguatamente alle attitudini e alle capacità dei singoli individui».

123. Vedi ancora T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., 623.

124. Il *favor* nell’allocazione di risorse finanziarie nei confronti delle persone che versano in situazione di difficoltà economica è espresso in altre norme costituzionali. Giusto a titolo esemplificativo si richiamano: l’art. 24 Cost., comma 2, che sancisce l’inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento e al comma 3 assicura ai «non abbienti», con appositi istituti, i mezzi per difendersi davanti a ogni giurisdizione; l’art. 32, comma 1, che pone la garanzia della «gratuità» delle cure agli «indigenti»; l’art. 38, comma 1, che subordina il diritto al mantenimento e all’assistenza sociale al lavoratore inabile «privo di mezzi». Ulteriori norme, pur non facendo riferimento alla capacità finanziaria dei destinatari,

In compendio l'art. 34, secondo comma Cost., conformemente all'*intentio* del Costituente, alla luce di una lettura sistematica delle norme costituzionali sui diritti sociali, non stabilisce affatto un obbligo assoluto rispetto alla generalità dei consociati, ma, inteso in connessione con il successivo comma 3, sancisce il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi, con preferenza per chi è privo di mezzi e comunque nei limiti delle risorse finanziarie individuate presso il bilancio.

### 6.1. *Il “merito” quale discriminare fra l’assistenza scolastica e quella sociale*

Rispetto le prestazioni del diritto allo studio<sup>125</sup> v'è da rilevare che la nozione sconta una problematicità di significato: talvolta è utilizzata per definire il diritto di e all'istruzione (e in tale ambito semantico parrebbe

assumono come presupposto una situazione fattuale in grado di incidere negativamente. Per quel che riguarda la protezione della famiglia, l'art. 31, comma 1, pone un «particolare riguardo alle famiglie numerose» a favore delle quali è rafforzato il dovere della Repubblica di agevolarne la formazione «con misure economiche e altre provvidenze»; l'art. 38, comma 2, stabilisce che, in caso di «infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia», quindi in ipotesi “potenziali” di incapacità lavorativa e di «disoccupazione involontaria» «siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita». Sempre in tale ottica possono essere lette altre norme costituzionali, riguardanti l'idoneità del soggetto passivo a subire l'onere economico del tributo: l'art. 53, comma 1, pone sì le spese pubbliche a carico di tutti, in ragione però della «capacità contributiva» di ognuno e il successivo comma 2 informa il sistema tributario al criterio di progressività, per cui il contributo deve essere proporzionato alla capacità finanziaria del destinatario: l'onere fiscale deve essere maggiore nelle fasce di reddito più elevate e minore in quelle più basse.

125. Sul diritto allo studio pre riforma costituzionale del 2001 si segnalano: S. Frego Luppi, *Studenti e diritto allo studio*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, 190 ss.; M. Mazziotti di Celso, (voce) *Studio (diritto allo)* in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1993, 1 ss.; U. Pototschnig, *Per un nuovo rapporto tra pubblico e privato*, in *Il Mulino*, 1987, 902-912; P. Cosentino, (voce) *Assistenza scolastica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988; F. C. Rampulla, *Diritto allo Studio e autonomia regionale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1983, 601 ss.; V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, cit., 44. Successivamente alla riforma del Titolo V: S. Troilo, *Il diritto allo Studio fra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 2 maggio 2012; A. Poggi, *Il diritto allo studio tra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, in L. Violini (a cura di), *Diritto allo studio nell'Università che cambia. Atti del Convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, Milano, 2002, 53-78.

muoversi il legislatore ancora di recente con la legge “Buona scuola”<sup>126</sup>), tal’altra per indicare le prestazioni “collaterali” rispetto a quella “principale”, legata all’istruzione *tout court*.

Secondo quest’ultimo orientamento il diritto allo studio assume una sua autonoma dimensione sociale rispetto al più ampio diritto di istruzione, comprendendovi anche le prestazioni collaterali al suo godimento.

In effetti, col trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni per opera del decreto del presidente della Repubblica n. 616 del 1977, nell’ambito delle materie di competenza esclusiva regionale *ex art. 117, comma 1 pre-riforma*<sup>127</sup>, furono devolute alle Regioni (*ex art. 17*): «le funzioni amministrative dello Stato nelle materia di [...] assistenza scolastica [...] come attinenti ai servizi sociali della popolazione di ciascuna regione»<sup>128</sup>.

Le funzioni amministrative relative alla materia «assistenza scolastica» erano circoscritte alle prestazioni “principali”, dovendosi intendere per il successivo art. 42 comma 1 quelle che «concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali e collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche

126. Cfr. l’art. 1, comma 78, legge delega 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* ove il legislatore lega l’autonomia scolastica al diritto allo studio e non al diritto di istruzione, intendendo però far riferimento a quest’ultimo: «Per dare piena attuazione all’autonomia scolastica e alla riorganizzazione del sistema di istruzione, il dirigente scolastico, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, garantisce un’efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali, nonché gli elementi comuni del sistema scolastico pubblico, assicurandone il buon andamento. A tale scopo, svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio secondo quanto previsto dall’articolo 25 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché della valorizzazione delle risorse umane».

127. Cfr. l’art. 117, comma 1 nel testo vigente prima della riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*: «La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre regioni: [...] assistenza scolastica».

128. Cfr. l’art. 17 del decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all’art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382*.

se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi». Al successivo comma 2, invece, erano indicate le prestazioni "accessorie", le quali erano ricondotte alla materia dell'assistenza sociale: «concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari»<sup>129</sup>.

Andava così a porsi in sede legislativa una dilatazione dell'ambito delle prestazioni pubbliche afferenti l'assistenza scolastica che era ricompresa, pur non essendo esaurita, nell'assistenza sociale.

Tale impostazione fu d'altronde anticipata qualche anno prima dalla Corte costituzionale. Con la sentenza n. 250 del 1974<sup>130</sup> fu infatti dichiarata la parziale illegittimità costituzionale della legge della Provincia di Trento riapprovata il 12 ottobre 1973, che sanciva il diritto di ottenere un prestito d'onore da parte della Provincia, fino al conseguimento del titolo di studio interessato, per gli studenti bisognosi e meritevoli residenti per almeno tre anni nella Provincia di Trento e iscritti all'ultimo anno di scuola superiore o a un corso universitario.

Un diritto siffatto avrebbe comportato in capo alla Provincia il dovere di allocazione delle relative risorse pubbliche in sede di bilancio previsionale<sup>131</sup> e, al contempo, il dovere di restituzione dell'intera somma

129. Cfr. l'art. 42, commi 1 e 2 del decreto del presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

130. Corte cost. 10 luglio 1974, n. 250, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, 3589, con osservazione di C. Mignone, *Sulla competenza delle Regioni in materia di assistenza scolastica*.

131. Corte cost. n. 250 del 1974, *Considerato in diritto* 2, secondo cpv.: «La legge provinciale impugnata prevede tassativamente: che il numero dei prestiti è stabilito anno per anno dalla Giunta provinciale; che la misura di questi è di lire 300.000 annue per gli iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie e di lire 800.000 annue per gli studenti universitari non residenti nella città in cui ha sede l'Università e di lire 500.000 annue per gli studenti universitari residenti; che la durata del prestito da assegnarsi anno per anno è fino al conseguimento degli studi desiderati; che i prestiti sono concessi dagli istituti di credito aventi sede in provincia dietro domanda degli interessati rivolta alla speciale commissione provinciale prevista dall'art. 4 della citata legge e in base alla graduatoria da questa stabilita fra gli aventi diritto; che gli assegnatari devono essere studenti "bisognosi e meritevoli" residenti da almeno tre anni nella provincia di Trento, "iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie superiori o a qualsiasi anno di un corso per il conseguimento di laurea"; che gli assegnatari dei prestiti s'impegnano alla restituzione delle somme ricevute entro un periodo non inferiore a sei anni da iniziare non prima di un biennio dalla data del

erogata a “mutuo”, in caso di morte o invalidità permanente del beneficiario<sup>132</sup>.

La Corte costituzionale afferma che una tale provvidenza, limitata esclusivamente agli studenti bisognosi e meritevoli iscritti a scuole elementari e secondarie, fosse da ricondursi alla materia dell’assistenza scolastica, di competenza della Provincia autonoma, e non all’assistenza sociale, devoluta allo Stato<sup>133</sup>.

Ciò in quanto, per collegarci a ciò che si diceva poc’anzi circa la concorrenza dei requisiti di capacità e merito con quello di reddito, «l’assistenza sociale si concreta in prestazioni a favore di coloro che si trovano in condizione di bisogno rispetto alle necessità dell’esistenza, prescindendo da qualità o situazioni personali, e non in specifiche prestazioni relative a settori qualificati»<sup>134</sup>.

conseguimento del titolo di studio o da quello dell’interruzione degli studi universitari e secondo un piano di ammortamento da essi predisposto direttamente con gli istituti di credito e con interessi annui non superiori al sei per cento a carico degli assegnatari; che in caso di mancata restituzione entro i termini previsti nei piani di ammortamento, la provincia ha facoltà di chiedere agli assegnatari morosi anche la restituzione degli interessi pagati durante il periodo di durata degli studi; che in caso di morte o di invalidità permanente degli assegnatari la Provincia assume l’intero onere della restituzione agli istituti di credito».

132. Corte cost. n. 250 del 1974, *Ritenuto in fatto* 1, quarto e quinto cpv.

133. Corte cost. n. 250 del 1974, *Considerato in diritto* 3, primo, terzo e quarto cpv. «Dal complesso di queste disposizioni risulta che la concessione dei mutui di cui alla legge impugnata costituisce una forma di assistenza scolastica». La Presidenza del consiglio dei ministri lamentava che il “prestito d’onore” è da ricondurre alla nozione di “assistenza scolastica” e per questo è sottratto alla competenza legislativa della Provincia, ai sensi dell’art. 8 n. 25 dello Statuto del Trentino Alto – Adige. La Corte costituzionale, nel rigettare la tesi proposta, afferma: «L’assistenza scolastica si distingue dalla generica assistenza sociale in quanto si concreta invece in prestazioni aventi scopi particolari e determinati diretti ad aiutare e potenziare la vita scolastica degli studenti nei suoi vari aspetti e nelle sue varie forme, a rendere possibile, ad agevolare e incrementare la loro attività di studio, la loro preparazione e formazione. Il cosiddetto “prestito d’onore”, perseguendo finalità precise ed esclusive dirette ad aiutare studenti bisognosi di mezzi finanziari per compiere i loro studi, aventi particolari capacità intellettuali, appositamente accertate, ed iscritti nelle scuole indicate dalla legge, a continuare la loro attività scolastica sino al conseguimento del titolo cui aspirano, non può certo qualificarsi quale generica assistenza sociale, ma rientra indubbiamente nella specifica assistenza scolastica».

134. Vedi ancora Corte cost. n. 250 del 1974, *Considerato in diritto* 3, terzo cpv.

Sicché in assenza dei requisiti di merito, la provvidenza sarebbe stata qualificata «assistenza sociale» e, per questo, sottratta all'ambito di competenza legislativa riservata alla Provincia autonoma.

In conclusione pare utile ricordare che, nell'ordinamento vigente, la definizione delle prestazioni poste dallo Stato a garanzia del diritto allo studio sono definite dal decreto legislativo n. 63 del 2017 il quale, all'art. 2, attribuisce allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali nelle loro rispettive competenze e «nei limiti dell'effettive disponibilità finanziarie» la programmazione degli interventi dall'asilo alla scuola secondaria e sino al compimento dell'obbligo scolastico.

Fra tali prestazioni sono indicate: il trasporto, e ulteriori forme di agevolazione della mobilità; la mensa; la fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studio; servizi specifici per alunni e alunne, studenti e studentesse ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare.

## **7. Brevi cenni sul punto del riparto di competenze**

Uno dei profili su cui si è indugiato per la disamina del finanziamento dell'istruzione per il periodo liberale e fascista ha riguardato l'individuazione del livello di governo cui imputare la spesa del servizio. Da tale disamina sono emersi almeno due aspetti: che il bilancio del Comune è stato assunto a sorta di leva finanziaria per salvaguardare quello dello Stato, soprattutto nei momenti di “crisi” della finanza pubblica e, correlativamente, che la maggiore imputazione al bilancio statale è riflesso della funzione attribuita alla scuola nelle diverse fasi di vigenza dello Statuto albertino.

Il tema del riparto di competenze entrò in Costituente dove, ancora una volta, si ritrovarono su piani argomentativi diversi (e per taluni aspetti contrapposti) la Democrazia cristiana e il Partito comunista<sup>135</sup>.

Dopo aver affrontato i profili attinenti le scuole artigianali, che furono attratte alla competenza regionale (perché legate alle esigenze del territorio)<sup>136</sup>, il confronto volse all'istruzione elementare, per cui non fu affatto pacifica la statizzazione raggiunta con la “Daneo-Credaro” del 1911.

135. Si vedano a tal proposito le sedute del 20 e 22 novembre 1946 della II Sottocommissione, Atti parlamentari, 535-545 e 547-557.

136. Cfr. gli interventi di U. Nobile (Partito comunista) e R. Laconi (Partito comunista), II Sottocommissione, Atti parlamentari, 22 novembre 1946, 560, 562.

La Democrazia cristiana chiese di imputarne gli oneri alla competenza della Regione<sup>137</sup>; sul fronte opposto il Partito comunista<sup>138</sup>, insieme ai socialisti e ai repubblicani<sup>139</sup>, chiese di porli in capo allo Stato<sup>140</sup>.

L'esito portò alla conferma della statizzazione, e la proposta di decentrare alle Regioni la competenza per siffatto grado di istruzione fu bocciata per un voto (12 contrari, 11 favorevoli).

Il quadro costituzionale "originario" prevedeva quindi di devolvere alla potestà legislativa statale la materia istruzione, e a quella concorrente l'istruzione artigianale e professionale, nonché l'assistenza scolastica, sulla base di principi fondamentali che sarebbero stati fissati dalla legge statale; ogni altra competenza sarebbe stata esercitata dalla Regione su delega dello Stato (nell'ambito della cosiddetta competenza attuativa o integrativa).

La scelta espressa fu quella di demandare al sistema di governo locale esclusivamente le funzioni amministrative<sup>141</sup>.

137. G. Capi (Democratico-cristiano), II Sottocommissione, Atti parlamentari, 22 novembre 1946, 565, chiese infatti l'inclusione del settore elementare e medio fra le competenze delle Regioni: «è favorevole l'inclusione della istruzione elementare e media, sia perché vede in tale inclusione una garanzia di libertà di fronte ai pericoli di uno strapotere e di un monopolio da parte dello Stato nell'istruzione, e cioè nella formazione spirituale e politica del popolo, sia perché ritiene che lo spirito di iniziativa e l'amor proprio delle Regioni possano favorire l'incremento dell'insegnamento, tanto elementare che medio».

138. U. Nobile (Partito comunista), II Sottocommissione, Atti parlamentari, 22 novembre 1946, 565, motivava la contrarietà dei comunisti a una competenza regionale muovendo dal problema dell'analfabetismo, per cui affidare alle Regioni l'istruzione elementare avrebbe potuto aumentare il (già esistente) divario fra le Regioni (meridionali, e settentrionali, urbane e rurali) della nascente Repubblica italiana: «Il problema dell'analfabetismo in molte Regioni del Mezzogiorno e nelle Isole è tuttora assai grave. Esso è un problema nazionale. Non si può lasciare all'arbitrio di una singola regione se e come affrontarlo. Vi sono contadini del Mezzogiorno che si trovano nell'impossibilità di mandare a scuola i loro bambini».

139. G. Conti (Partito repubblicano italiano), II Sottocommissione, Atti parlamentari, 22 novembre 1946, 565-566. I repubblicani si dichiararono favorevoli all'attribuzione allo Stato della competenza per l'istruzione elementare: «[...] seguendo il pensiero di Mazzini si ritiene opportuno dare ai fanciulli una educazione uniforme dalle Alpi al Lilibeo; [...] ritenendo gli italiani poco portati alle opere educative, si riscontra la necessità che lo Stato provveda direttamente, specie là dove le Regioni sono inerti; e poi perché la «scuola statale [è] uno degli anelli di congiunzione tra le varie regioni organizzate autonomamente».

140. Come ricorda A. Poggi, *Art. 34*, cit., 702-704.

141. A. Poggi, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004, 234.

Nondimeno, il disegno tracciato dal Costituente, nel corso della fase repubblicana è stato sottoposto a complesse modificazioni, delle quali in tale sede non si può che tracciare una breve sintesi: a Costituzione “invariata” una serie di riforme ha realizzato il cosiddetto decentramento delle funzioni amministrative da un lato, e l’autonomia funzionale delle scuole da altro lato, con l’obiettivo, sul piano dell’offerta, di promuovere il pluralismo<sup>142</sup>. Altresì, con la revisione del Titolo V, parte dei compiti statali in materia di istruzione sono stati attribuiti alle Regioni.

Dall’esito è emerso un sistema istruzione “a rete” o “integrato”, contraddistinto da «una struttura policentrica e adespota, ma improntata a sistema e governata dal principio dell’unità nella differenziazione»<sup>143</sup>, in cui non è agevole individuare l’esatta perimetrazione delle competenze.

Infatti, da un canto «perde di validità l’identità tra ordinamento statale e ordinamento generale»<sup>144</sup>, per cui la locuzione «Repubblica», di cui al comma 2 dell’art. 33, all’esito della revisione costituzionale è da riferirsi allo Stato, alle Regioni e, anche, alla luce dell’art. 114 Cost., agli Enti locali; d’altro canto la potestà legislativa statale e regionale, in virtù del novellato art. 117, comma 1 Cost., è ora soggetta ai vincoli dell’ordinamento eurounitario e agli obblighi internazionali.

A ciò si aggiunga il riferimento nel testo costituzionale a fonti di produzione del diritto variamente denominate<sup>145</sup>: «nor-

142. A tal proposito di vedano: A. Sandulli, *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 33; E. Picozza, *Linee generali della riforma della scuola italiana*, in V. Capuzza, E. Picozza, N. Spirito (a cura di), *La Buona Scuola*, Torino, 2016, 2 ss.

143. A. Sandulli (voce) *Istruzione*, cit., 3306; cfr. altresì, M. Drigani, *L’istruzione fra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 52.

144. M. Drigani, *L’istruzione fra Stato e Regioni: un difficile riparto di competenze*, cit., 54.

145. Sul punto del riparto di competenze la lettura è assai vasta, si consenta di ricordare fra i numerosi altri: F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, *Atti del Convegno*, cit., 225 ss.; F. Cortese, *L’istruzione fra norme generali e principi fondamentali: ossia la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, 512; F. Fracchia, *Il Sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008; A. Sandulli, *Istruzione*, cit., 3305 ss.; S. Leo, *La materia dell’istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, 71 ss.; A. Poggi, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2005, 927 ss.

me generali»<sup>146</sup>, «livelli essenziali delle prestazioni»<sup>147</sup>, «principi fondamentali»<sup>148</sup>, che complicano ulteriormente la riflessione sui diversi livelli di competenza che incontra l'istruzione.

Il riparto tracciato dall'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza esclusiva statale l'adozione di «norme generali» e dei «livelli essenziali» (comma 2 lettere *n* e *m*); alla competenza concorrente «l'istruzione» (comma 3); a quella residuale «l'istruzione e la formazione professionale» (in virtù dell'inciso di cui al comma 3, nel rispetto dell'autonomia funzionale delle scuole).

Nella definizione dell'ambito materiale compreso in ognuna delle locuzioni suindicate è necessario riferirsi alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha giocato un ruolo cruciale nella difficile operazione di demarcazione delle competenze.

Prima della revisione del 2001 era pacifico che le Regioni non avessero alcuna competenza in materia di istruzione, e che l'inciso «norme generali» di cui all'art. 33, comma 2 Cost. fosse da intendersi nel senso di «ogni e qualsiasi norma sull'istruzione»<sup>149</sup>; dopo è stato invece necessario delinearne i confini rispetto alle «norme generali sull'istruzione» di cui alla lettera *n* (attratte alla competenza legislativa statale)<sup>150</sup>.

Le «norme generali» sono riferite esclusivamente alle insopprimibili esigenze di unità dello Stato (art. 5 Cost.), espressione del più generale dovere di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), applicabili indistintamente al di là dell'ambito strettamente regionale; i «principi fondamentali» sono invece le norme che incidono sulle modalità di fruizione del servizio, volte ad assicurare l'esistenza di elementi comuni nel sistema istruzione, e richiedono per la loro esecuzione l'intervento legislativo regionale di dettaglio<sup>151</sup>.

146. Cfr. gli articoli 33 e 117, comma 2 lett. *n* Cost.

147. Cfr. ancora l'art. 117, comma 2 lett. *m* Cost.

148. Cfr. l'art. 117, comma 3 Cost.

149. A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia finanziaria delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, 805.

150. Fra le molte si consenta un modesto richiamo alle sentenze: Corte cost. 7 luglio 2005, n. 279, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 2694; Corte cost. 26 gennaio 2005, n. 34, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 248; Corte cost. 2 luglio 2009, n. 200, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 2316; Corte cost. 14 luglio 2009, n. 213, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 245.

151. Corte cost. n. 279 del 2005 (definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione), in particolare *Considerato in*

Compito dello Stato è definire l'età di ammissione ai diversi gradi scolastici, le finalità di ciascuna tipologia di scuola, la tipologia contrattuale per alcuni incarichi di insegnamento, i livelli minimi di monte ore ai fini dell'anno scolastico, fermo restando che «senza nuovi oneri per lo Stato» è facoltà della Regione e per le singole istituzioni scolastiche innalzare il tetto minimo<sup>152</sup>.

Con le sentenze n. 200 e n. 213 del 2009<sup>153</sup>, la Corte ha ricondotto le «norme generali» a quegli ambiti che definiscono «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione»; in quanto tali devono essere applicate «in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale». Tali norme hanno lo scopo di assicurare, mediante un'offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio, la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali. È compresa nell'ambito materiale delle norme generali sull'istruzione anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche»<sup>154</sup>.

Al contempo, i «principi fondamentali» sono tutte quelle norme che: «nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro

*diritto* 2, sesto e settimo cpv.: «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

152. Corte cost. n. 279 del 2005, *Considerato in diritto* 4.1., secondo e quarto cpv. (monte ore scolastico); 5.1. secondo cpv. (contratti di prestazione d'opera per lo svolgimento di attività e insegnamenti opzionali); 6.1., secondo cpv. (impegno orario docente); 7.2., secondo e terzo cpv. (limiti minimi di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria); 8.1., secondo e terzo cpv. (norme autorizzative di regolamenti per la definizione, in concreto, dei livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo); 10.1., secondo cpv. (norme di dettaglio in materia di organizzazione delle attività educative nella scuola secondaria di primo grado).

153. Corte cost. n. 200 del 2009.

154. Corte cost. n. 200 del 2009, *Considerato in diritto* 24, secondo cpv.

semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi»<sup>155</sup>.

Riguardo invece ai «livelli essenziali»<sup>156</sup> di cui alla lettera *m*, per la Corte costituzionale questi individuano la «soglia minimale»<sup>157</sup> di garanzia del diritto, che consente spazi di «differenziazione» alle Regioni: la fonte del diritto è sicuramente la legge dello Stato<sup>158</sup>, per quanto non è da escludersi che fonti di natura regolamentare possano individuare, pur sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni<sup>159</sup>.

Definita per accenni la linea di demarcazione fra le «norme generali» e i «principi fondamentali», occorre ora individuare l'ambito materiale delle norme generali che ricade nella potestà concorrente Stato-Regioni.

A tal proposito, la Corte costituzionale ha attribuito alla “Bassanini” un ruolo significativo per affermare, detto in estrema sintesi, che la legge dello Stato non può “sconfinare” negli ambiti su cui erano state delegate le funzioni amministrative: a maggior ragione dopo la revisione

155. Corte cost. n. 200 del 2009, *Considerato in diritto* 25, primo cpv.

156. Corte cost. 26 giugno 2002, n. 283, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2012 ss., *Considerato in diritto* 3, quarto cpv., primo periodo: «Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

157. E. Balboni, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2001, 1110.

158. Cfr. il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relative al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'art. 2 della legge 28 maggio 2003, n. 53*, in particolare Capo III articoli 15-22; decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alle scuole dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 maggio 2003, n. 53*; decreto del presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89, *Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'art. 64, comma 4 del d. l. 25 giugno 2008, n. 112*.

159. Corte cost., 27 marzo 2003, n. 88, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 700, *Considerato in diritto* 2.

del Titolo V<sup>160</sup>. Pronunciandosi sul cosiddetto “buono scuola” ha infatti dichiarato l’illegittimità dei vincoli di destinazione, atteso peraltro che prima della revisione del 2001 il decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva esteso alle Regioni le funzioni amministrative circa i contributi alle scuole non statali, nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie<sup>161</sup>.

Riguardo le materie attratte alla legislazione residuale regionale (istruzione e formazione professionale nonché l’assistenza scolastica)<sup>162</sup>, rientra sicuramente l’istruzione professionale pubblica e in convenzione col pubblico, mentre quella privata (all’interno delle aziende) è ritenuta materia afferente all’ordinamento civile e, per tale ragione, di esclusiva spettanza statale (lett. *l*, art. 117, comma 2 Cost.).

Occorre infine considerare quanto dispone l’art. 116, comma 3 Cost., che consente di attribuire alle Regioni a Statuto ordinario «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in relazione alle materie di potestà concorrente di cui all’art. 117, comma 3: fra queste vi sono, come si diceva (lett. *n*) «le norme generali sull’istruzione», che pertanto possono formare oggetto di regionalismo cosiddetto differenziato, ossia di una intesa fra Regione e Stato per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Il riferimento è d’obbligo in virtù del fatto che il tema è diventato di particolare attualità, giacché nel corso della XVII Legislatura vi sono state le iniziative di tre Regioni (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) che il 28 febbraio 2018 hanno portato alla stipulazione di “accordi preliminari” (prodromonici alle intese, non vincolanti) per ottenere, anche nel settore istruzione, l’autonomia differenziata<sup>163</sup>.

160. Si veda a tal proposito Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 218. In dottrina: P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, 969.

161. Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 423, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 4464, *Considerato in diritto* 8, secondo cpv. Cfr. inoltre Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 370, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 3808, *Considerato in diritto* 7. Si veda A. Guazzarotti, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008 599 ss.

162. Per un maggior approfondimento si veda E. Fagnani, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell’istruzione*, Milano, 2014, 246.

163. Si rinvia al Capitolo III, paragrafo 14.

Il procedimento di decentramento non è ancora concluso, essendo giunto a “licenziare” esclusivamente la parte generale dell’intesa; nondimeno la dottrina ha già manifestato alcune criticità, stanti nel rischio per l’unità dello Stato; si è parlato a tal proposito di «secessione dei ricchi»<sup>164</sup>.

Fra gli aspetti problematici è stato rilevato che il regionalismo differenziato, così impostato, potrebbe condurre alla diversificazione del trattamento economico, con evidenti discriminazioni di ordine “territoriale”, qualora i contratti, i concorsi e gli organici fossero attribuiti alle Regioni (le quali, tenuto conto delle diversità sul piano della capacità fiscale, rischierebbero di offrire migliori/peggiori condizioni); altresì, ulteriori effetti negativi sono osservati sul lato della libertà di insegnamento, qualora fossero imposti *curricula* di studio su base regionale; difficoltà sono peraltro individuate nei trasferimenti interregionali, in un contesto già peraltro caratterizzato da un fitto contenzioso legato alle assegnazioni avutesi con la “Buona scuola”; infine ne risentirebbe anche il valore legale del titolo di studio<sup>165</sup>.

Vero è che, come poc’anzi si ricordava, la Corte costituzionale è intervenuta nel definire gli ambiti di legislazione dopo la riforma del 2001, fissando taluni “paletti”: nella sentenza n. 76 del 2013<sup>166</sup> ha già chiarito che la disciplina del reclutamento dei docenti ricade nella competenza esclusiva statale ai sensi del comma 2, lettera g dell’art. 117 Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici»); nella già ricordata sentenza n. 200 del 2009 ha peraltro affermato che lo Stato ha competenza in materia di rapporto di lavoro del personale scuola, in virtù della successiva lettera l («ordinamento civile»).

Tali materie non sono da annoverarsi fra quelle per cui è ammesso il regionalismo differenziato, dunque un eventuale intervento normativo negli ambiti suddetti dovrebbe far dubitare della legittimità costituzionale, in considerazione del riparto di cui all’art. 117 Cost., commi 2, 3 e 4.

164. Su questi aspetti vedi ancora: G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, cit.

165. R. Calvano, *Scuola e Regioni, si vaga nel buio*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), consultato il 20 maggio 2019.

166. Corte cost. 27 marzo 2003, n. 76, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 642.

## 8. Appunti conclusivi

Volgendo ad alcune osservazioni conclusive, emerge ancora in epoca repubblicana il vincolo di indissolubilità che lega le risorse finanziarie alla garanzia del diritto.

La spesa, a differenza dell'epoca pre-repubblicana, è condizionata dalla rigidità costituzionale: quest'ultima orienta la discrezionalità del legislatore nell'allocazione delle risorse finanziarie. Si potrebbe dunque affermare che la discrezionalità orientata *dalla* Costituzione per il finanziamento dell'istruzione realizza, sul piano sostanziale, la scuola *della* Costituzione.

La scuola *della* Costituzione è, per le politiche di spesa, assistita da "coordinate costituzionali" dove i punti cardine sono fissati negli articoli 2, 3 comma 2, 34 comma 2 Cost.: la scuola è di tutti e di ciascuno, vi è una scuola dell'obbligo, che dev'essere gratuita, in una cornice più ampia in cui l'eguaglianza sostanziale e la protezione della dignità impongono alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli, economici e sociali, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Un aspetto dolente è la dimensione della gratuità, che dovrebbe essere riferita a tutte quelle prestazioni essenziali all'assolvimento dell'obbligo scolastico (quali ad esempio i libri di testo o il trasporto): una impostazione siffatta, alla "prova" degli aspetti di garanzia, dalla disamina delle norme finanziarie, fatica ad affermarsi, quando al contrario dovrebbe essere almeno assunta a meta ideale, riguardo quelle prestazioni che per le motivazioni espresse in precedenza si ritengono essere essenziali per il godimento del diritto. Si torna dunque al punto di partenza: l'istruzione dev'essere finanziata in modo adeguato alle sue esigenze, ai suoi obiettivi, primi fra gli altri quelli che sono propri dell'obbligo scolastico.

Peraltro, collegandosi con quanto osservato nel Capitolo I a proposito del significativo aggancio del finanziamento dell'istruzione alla capacità elettorale passiva, si può aggiungere che in epoca repubblicana, *mutatis mutandis*, un collegamento siffatto si può ancora individuare: d'altronde il finanziamento dell'istruzione consente agli alunni/studenti di essere compartecipi del progresso materiale e spirituale della società. Come ricordava Piero Calamandrei, la scuola pubblica «è il complemento necessario del suffragio universale» e ha il compito di «creare cittadini»: in tale prospettiva il finanziamento dell'istruzione presidia l'edificazione della stessa democrazia.

Nondimeno, a collegamento con quanto si dirà nel prossimo Capitolo, la scuola “democratica” non può essere realizzata solamente guardando all’*an* e al *quantum* delle risorse impiegate – sarebbe infatti riduttivo –, necessita piuttosto di affrontare i profili del *quomodo*, nella prospettiva indicata dalla pedagogia e dal costituzionalismo.



### III.

## IL FINANZIAMENTO DELL'ISTRUZIONE *INCLUSIVA*: DALL'UNITÀ D'ITALIA ALLA REPUBBLICA ITALIANA

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le opere pie: l'*esclusione* e il finanziamento privato. - 2.1. Alfredo Maestri e l'emancipazione dei sordomuti e dei ciechi. - 3. Il periodo fascista: l'immissione nel circuito pubblico del finanziamento. - 4. Alcune osservazioni: il *faber* del Regno. - 5. La Costituzione *inclusiva*. - 6. Il quadro evolutivo sull'inclusione scolastica. - 7. Il finanziamento dell'inclusione: alcune considerazioni introduttive. - 8. Dal finanziamento privato al finanziamento pubblico, l'*immissione* secondo il criterio di *differenziazione* e *separazione*. - 9. Dalla separazione e differenziazione all'*integrazione* finanziariamente "condizionata". - 10. L'integrazione verso la dimensione di diritto soggettivo perfetto. - 11. Il finanziamento di "situazioni specifiche" per l'*inclusione*: rischi e incertezze per i conti pubblici. - 12. Il finanziamento dell'inclusione alla luce del quadro internazionale di tutela della persona disabile e i fondi UE. - 13. La crisi economica: il principio di inclusione. - 14. Appunti conclusivi.

### 1. Introduzione

Il modello costituzionale di finanziamento per l'istruzione, in epoca repubblicana, "orienta" la discrezionalità del legislatore nell'allocazione delle risorse finanziarie: questo segna una netta cesura col passato dove in assenza di un vincolo assistito dalla rigidità costituzionale la spesa fu modulata guardando ai valori e agli obiettivi emergenti nelle varie fasi di vigenza della Carta carloalbertina, senza subire ulteriori condizionamenti. In altre parole, la discrezionalità fu libera di determinare i soggetti obbligati, il *quantum* delle risorse impiegate, le modalità, l'oggetto del finanziamento e così via.

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha comportato, invece, l'irrigidimento della discrezionalità legislativa la quale da libera è ora orientata dalle norme costituzionali dell'istruzione, che indicano l'obbligatorietà di allocazione per taluni gradi e per alcune prestazioni.

Ulteriori "coordinate costituzionali" che incidono nella definizione del finanziamento dell'istruzione le ritroviamo nel principio personalista e in quello di eguaglianza sostanziale, per cui i diritti inviolabili devono essere riconosciuti e garantiti ad ogni individuo e gli ostacoli, economici e sociali devono essere rimossi.

L'apertura dell'ordinamento scolastico alla protezione di specifiche posizioni di svantaggio personale e sociale ha inoltre comportato una ulteriore trasformazione della spesa, e questo ha riguardato almeno sino a vent'anni fa, da un punto di vista normativo, i disabili, peraltro con una concezione marcatamente medica; soltanto dopo la riflessione ha coinvolto e integrato nuove necessità, restituendo la complessità della questione e dei valori in gioco.

Senonché in virtù del lungo "monopolio" è la disabilità a rappresentare un importante osservatorio di riferimento per la disamina delle politiche di spesa nell'ottica dell'inclusione scolastica.

La riflessione del costituzionalismo in tre filoni "classici", l'istruzione, il minore e la disabilità e il dialogo con la pedagogia, ha fatto emergere la dimensione *inclusiva* della scuola, quella che è «capace di accogliere tutte le forme di diversità presenti nella realtà, essendo direttamente impegnata a promuovere la personalità di ciascuno nella sua pienezza»<sup>1</sup>, che comporta il ripensamento del finanziamento.

D'altronde, come ricorda Francesco Rigano, occorre collocare al centro «l'idea della pedagogia» nella consapevolezza che «la scuola, cioè l'istruzione e l'educazione, prendano forma e sostanza non dalle idee e dai progetti amministrativi, bensì dalle idee e dai progetti pedagogici»<sup>2</sup>.

1. G. Matucci, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della "scuola aperta a tutti"*, cit., 100.

2. F. Rigano, *Lo studio della Costituzione come pratica di inclusione*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, 389. In effetti, i recenti contributi del costituzionalismo sulla scuola inclusiva marcano la prospettiva offerta dalla pedagogia speciale, si vedano di D. Ianes: *La scuola inclusiva, ovvero verso l'univers-quità*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 399-412; *Verso la scuola inclusiva, un processo evolutivo senza fine*, relazione pronunciata al Convegno internazionale *La Qualità dell'inclusione scolastica e sociale*, Rimini, 3-5 no-

## 2. Le opere pie: l'*esclusione* e il finanziamento privato

Scorrendo le diverse riforme dell'ordinamento scolastico emerge dall'epoca liberale che i destinatari del servizio istruzione erano esclusivamente gli allievi senza alcun tipo di disabilità. Alcune norme promozionali riguardarono i poveri, a favore dei quali furono previste provvidenze come la fornitura gratuita di libri di testo e di indumenti, coll'obiettivo di agevolarne la frequenza scolastica<sup>3</sup>.

Al di fuori di tale fattore di potenziale ostacolo non v'erano altri a cui fu dedicata specifica attenzione: si può osservare l'*esclusione* dalle politiche finanziarie degli allievi/studenti con disabilità; per loro rimanevano essenzialmente due vie, entrambe legate allo *status* economico della famiglia di provenienza: se "benestante" v'era l'istruzione privata, anche presso appositi istituti di particolare pregio<sup>4</sup>; se "povera" v'era la beneficenza, che non offriva garanzia alcuna rispetto al tipo di servizio offerto.

Quest'ultima via, quella della beneficenza, fu supportata da una serie di riforme che dall'Unificazione in poi tentarono di rimettere ordine in un settore dove la Chiesa voleva mantenere un forte controllo.

L'art. 1 della legge n. 753 del 1862<sup>5</sup> definiva l'«opera pia» o «istituzione di assistenza e beneficenza» l'ente morale che aveva come fine quello di «soccorrere le classi meno agiate [...] di prestare loro assistenza, educarle» e di «istruirle ed avviarle a qualche professione»<sup>6</sup>.

vembre 2017; *Dirigersi verso scuole inclusive*, in Id., S. Cramerotti (a cura di), *Dirigere scuole inclusive. Strumenti e risorse per il dirigente scolastico*, Trento, 2016.

3. Cfr. ad esempio l'art. 4, legge "Orlando".

4. Per approfondire, in relazione all'educazione dei ciechi, si rinvia alla lettura di S. Gatto, *I "primordi" dell'educazione dei ciechi. Alcune riflessioni*, in *Quaderni di Intercultura*, 2015, 69-71.

5. Cfr. legge del 3 agosto 1862, n. 753, *Sull'amministrazione delle "Opere pie"*, attuata col regio decreto 27 novembre 1862, n. 1007, *sulle Opere pie*. Per approfondire si veda S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano: storia delle leggi, testi delle leggi vigenti coordinati e unificati, glossa*, Padova, 1930, 121-122, 131-137. Più di recente A. Cicotero, (voce) *Opere pie*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1968, 1009-1030.

6. In dottrina: A. P. Tavani, *L'attività socio-sanitaria della Onlus Colonia Hanseatica Ente Ecclesiastico Ospedale "Miulli"*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, 2010; F. Satta, *Le opere pie tra la Corte costituzionale e le leggi sulla finanza locale*, in *Foro amministrativo*, 1982, 860; C. Cardia, (voce) *Opere pie*, in *Enciclopedia del diritto*, 1980, 319 ss.; M. Piccialuti, M. Caprioli, *Opere pie e beneficenza pubblica: aspetti della legislazione piemontese da Carlo Alberto all'unificazione*

Al pari disponeva la legge “Crispi” del 1890, con cui si ebbe la loro trasformazione in istituti di beneficenza (Ipab), volti, *ex art. 1, a*: «prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità quanto di malattia [...] procurarne l’educazione, l’istruzione, l’avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico»<sup>7</sup>.

A ben vedere, più che per l’istruzione di talune tipologie di disabili, il legislatore si mosse nella direzione di voler laicizzare e sottoporre al controllo pubblico il settore dell’assistenza<sup>8</sup>, volendolo sottrarre all’influenza della Chiesa<sup>9</sup>, in un contesto di forti tensioni culminate nel *non expedit* del 1874.

In un quadro siffatto, ricorda Maria Rita Saulle, l’emarginazione del disabile «temperata dalla carità»<sup>10</sup> si riferiva essenzialmente all’assistenzialismo di tipo sanitario più che al servizio istruzione.

Ad ogni modo, la citata legge n. 753 segnò il tentativo di riordinare, nell’ottica di una loro *reductio ad unum*<sup>11</sup>, i diversi modelli di beneficenza vigenti negli *ex* Stati pre-unitari<sup>12</sup>. S’interveniva in modo assai

*amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, 963; G. Cassandro, *La tutela degli interessi religiosi nelle modificazioni delle Opere pie*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1978, 187.

7. Cfr. art. 1 legge del 17 luglio 1890 n. 6972, *sulle istituzioni pubbliche di beneficenza (IPAB – CRISPI)*, attuata col regio decreto del 5 febbraio 1891, n. 99, *col quale, in esecuzione della legge 17 luglio 1890, n. 6972 (serie 3), si approvano i regolamenti sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*. Vedi in particolare l’art. 8 dove fra i destinatari dei provvedimenti amministrativi e giudiziari di assistenza e di tutela furono indicati i: «ciechi e [i] sordomuti poveri» per i quali si sarebbe assunta provvisoriamente la cura, almeno nei casi di urgenza. Per approfondire: S. Sepe, *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in *ISAP, L’amministrazione della storia moderna*, Milano, 1985.

8. Ancora cfr. A. P. Tavani, *L’attività socio-sanitaria della Onlus Colonia Hanseniana Ente Ecclesiastico Ospedale “Miulli”*, cit., 1, nota 2, dove richiama G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4<sup>o</sup> edizione, Torino, 2007, 305.

9. Su tali aspetti si rinvia a V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Roma-Bari, 2006, spec. 12-14.

10. M. R. Saulle, *Considerazioni generali*, in Id. (a cura di), *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Napoli, 1997, 9.

11. Lo ricorda U. Rattazzi nella relazione introduttiva al progetto di legge *Pubblicazione nelle province venete alla legge 3 agosto 1862, n. 753, sull’amministrazione delle opere pie*, presentato Camera dei deputati il 13 maggio 1867.

12. Si rinvia per una maggior approfondimento a R. Sante Di Pol, *La scuola per tutti gli italiani. L’istruzione di base tra Stato e società dal primo Ottocento a oggi*, Milano, 2016.

cauto<sup>13</sup>: gli assetti tradizionali per cui la Chiesa sarebbe stata *dominus* di tale segmento (utile al consenso sociale) non furono alterati, anche per il timore di perdere i finanziamenti dei privati. Fu confermata la concezione essenzialmente “localistica” del sistema di beneficenza, giacché il fondamentale ruolo di controllo e di gestione era per lo più affidato alla competenza degli enti locali.

Si sarebbero dovute attendere le riforme della “Sinistra storica”, e in particolare la legge “Crispi”, per far sì che tali enti, almeno sotto il profilo organizzativo, fossero attratti alla sfera del diritto pubblico, per poi essere trasformati, con la legge n. 847 del 1937<sup>14</sup>, in enti comunali di assistenza, con lo scopo di «assistere gli individui e le famiglie che si trovino in condizioni di particolari necessità»<sup>15</sup>. Come si può notare dalla lettura dell’inciso, fu abrogato il fine dell’istruzione e dell’educazione perché nei primi anni del Ventennio fascista il legislatore avrebbe immesso i disabili sensoriali nel circuito del finanziamento pubblico.

Dai brevi cenni si può osservare che, da un lato, alcune categorie di disabili<sup>16</sup> avrebbero usufruito dell’istruzione erogata dagli enti di beneficenza<sup>17</sup>; d’altro lato che il sistema del finanziamento sarebbe stato sorretto dalla volontà dei privati, attraverso le loro donazioni.

Quest’ultimo aspetto risulta evidente dalla lettura dell’art. 3 della legge “Crispi”: disponendo sull’assetto patrimoniale degli enti di beneficenza, indicava, nel rinvio all’art. 832 del Codice civile, la donazione come principale strumento di sostegno finanziario delle loro attività<sup>18</sup>.

13. G. Martina, *Storia della Chiesa. Da Lutero ai giorni nostri. L’età contemporanea*, Brescia, 2006, 38-40.

14. Legge 4 giugno 1937 n. 847, *Istituzione in ogni comune del regno dell’ente comunale di assistenza*.

15. Art. 1, legge “Crispi”.

16. Per i disabili psichici la sorte sarebbe stata probabilmente quella dei manicomi.

17. Come lo rende evidente la legge “Crispi” che dispose l’obbligo di “inventario” «di tutti i beni mobili e immobili, ed uno stato dei diritti, crediti, pesi e obbligazioni coi titoli relativi» (art. 18, ult. comma); di redigere il «bilancio preventivo e consuntivo corredato dal conto del tesoriere e da una relazione sul bilancio morale della propria gestione» (art. 20); di destinare le somme da investirsi in «titoli del debito pubblico dello Stato, o in altri titoli emessi o garantiti dallo Stato»; infine, di sottoporre una serie di atti relativi alla gestione economico-finanziaria dell’ente all’approvazione della giunta provinciale (art. 36).

18. Cfr. art. 3, legge “Crispi”: «In ogni comune è istituita una congregazione di carità con le attribuzioni che le sono assegnate dalla presente legge. Alla congregazione di carità saranno devoluti i beni destinati ai poveri giusta l’art. 832

Con l'avvento del fascismo, nell'ottica di ricondurre a unità gli apparati dello Stato, il disabile sarà attratto al servizio istruzione, e quindi il settore beneficenza – seppur ancora una volta gradualmente – perderà tale funzione<sup>19</sup>.

### 2.1. Alfredo Maestri e l'emancipazione dei sordomuti e dei ciechi

La *ratio* dell'esclusione dei disabili dall'intervento dello Stato è riposta nell'idea che questi non fossero abili al lavoro: non avendo alcuna funzione nel progresso materiale del Regno doveva apparire coerente la loro esclusione dal segmento istruzione. Coerenza che emerge anche dal lato dall'obbligo scolastico, il cui assolvimento riguardava esclusivamente gli alunni privi di disabilità.

del codice civile»; l'art. 832 Codice civile del 1865: «Le disposizioni a favore dei poveri, o d altre simili espresse genericamente enza che sia determinato l'uso, l'opera pia o il pubblico istituto in cui favore siano fatte, o quando la persona incaricata dal testatore di determinarlo non possa o non voglia accettare l'incarico, s'intendono fatte in favore de' poveri del luogo di domicilio del testatore l tempo di sua morte, e sono devolute all'istituto locale di carità»; art. 24: «Le entrate degli istituti pubblici di beneficenza si riscuotono secondo le norme vigenti per la riscossione delle entrate comunali. Questa disposizione non si applica alla riscossione, durante la vita del benefattore, delle oblazioni e delle sottoscrizioni volontarie a scopo di beneficenza, la quale è regolata dalle leggi concernenti l'esecuzione delle obbligazioni civili».

19. Le Ipab furono soppresse col decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 38* (art. 25) ma la norma fu dichiarata incostituzionale per eccesso di delega, cfr. a riguardo la sentenza della Corte cost. 17 luglio 1981, n. 173, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1508, in particolare *Considerato in diritto* 11, con note di P. Cavaleri, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla riforma del sistema assistenziale*; E. P. Suni, *Corte costituzionale e delega legislativa in materia regionale: il caso delle IPAB e quello dell'ONAOSI*; M. Pedetta, *La Corte costituzionale sull'assistenza pubblica: nuove certezze e problemi non risolti*. Vedi inoltre la sentenza della Corte cost. 7 aprile 1988, n. 396, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 1744, in particolare *Considerato in diritto*, 4, con osservazione di U. De Siervo, *La tormentata fine delle Ipab*. Con tale sentenza la Corte costituzionale dichiarava incostituzionale l'art. 1 della legge "Crispi" per contrasto con l'art. 38, ultimo comma Cost. nella parte in cui non prevede che in presenza dei requisiti previsti dalla legge le Ipab regionali e infraregionali possano continuare a operare, assumendo la personalità giuridica di diritto privato. Per un loro riordino si dovrà attendere il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, *Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328*.

Fu nel contesto dei movimenti sociali e associativi dei primi anni del Novecento che si assiste a un deciso cambio di passo.

Basti ricordare che il 9 settembre 1920 fu fondata l'Associazione dei sordomuti<sup>20</sup>, presso il Regio istituto dei Sordo muti di Milano: qui si formò Alfredo Maestri, le cui riflessioni faranno da apripista all'impegno del pubblico per l'istruzione della persona sordomuta e cieca alla nascita.

Nelle sue *Considerazioni* del 1882 si legge: «non è necessario avere l'orecchio ben funzionante e la parlantina sciolta per amministrare le proprie cose [...] negli atti pubblici “la parte mentale” è più importante e necessaria del modo verbale in cui riesce a esprimerla a voce [...] sebbene intelligente, non sia adeguatamente istruito, la responsabilità debba ricadere sul maestro che non ha saputo fare il suo dovere. Infine [...] in caso di infermità mentale, il sordo muto dovrà essere eventualmente interdetto similmente a chi ode»<sup>21</sup>.

Dal frammento proposto emerge in misura evidente il tentativo di superare concettualmente l'inabilità *ope legis* del disabile sensoriale, codificata dall'art. 340 del Codice civile del 1865: «Il sordo muto e il cieco dalla nascita, giunti all'età maggiore, si reputeranno inabili di diritto, eccettoché il tribunale li abbia dichiarati abili a provvedere alle cose proprie».

Una regola espressione del pensiero retrivo, di esclusione e di derisione<sup>22</sup> del quale il disabile era destinatario, dove il servizio istruzione non poteva che dipendere dalle donazioni dei privati giacché l'intervento statale sarebbe apparso ingiustificato per soggetti considerati “improduttivi” (e inabili ad amministrare le proprie cose).

Nel pensiero di Maestri emerge il rapporto circolare fra l'idoneità ad occuparsi degli aspetti patrimoniali e l'istruzione, in un ragionamento più ampio dove i sordomuti, i ciechi, chi vede e chi ode sono posti su un piano di eguaglianza di fronte alla legge.

Si può apprezzare l'evidente volontà di scardinare il binomio inabilità-disimpegno pubblico, che sino a quel momento aveva guidato le politiche di spesa per l'istruzione<sup>23</sup>.

20. Che sarà sciolta nel 1946 con l'istituzione della Commissione Nazionale dei sordomuti.

21. A. Maestri, *Considerazioni di Arturo Maestri, già allievo del R. Istituto dei Sordo muti di Milano*, in *L'educazione dei sordo muti in Italia*, Novara, 1882.

22. Ricorda M. Morandi, *Verso l'inclusione: un filo rosso nella storia della scuola italiana*, in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni fra pedagogia e diritto*, cit., 65.

23. C. Rusciano, *Evoluzione storica dell'educazione dei sordi*, in *Studi di Glottodidattica*, 2010, 230-247.

Occorrerà attendere ancora qualche anno per un cambio di regime sul piano dell'abilità al lavoro, e in particolare il regio decreto del 12 dicembre 1938 che abrogò l'art. 340 del Codice civile, il quale fu poi sostituito dall'art. 415 comma 3 del Codice civile del 1942: fu disposto che i sordomuti «sono abili a lavoro, salvo non abbiano avuto un'educazione sufficiente»<sup>24</sup>.

Si assiste quindi al capovolgimento fra regola ed eccezione (il sordomuto è ora di *regola* abile al lavoro); il legislatore è guidato da una nuova consapevolezza: anche la persona sordomuta o cieca alla nascita è un potenziale *faber* del Regno<sup>25</sup>.

Tale percorso s'incrocia in modo coerente con la disciplina dell'istruzione, che in questi anni muterà decisamente indirizzo, muovendosi a favore dell'impegno dello Stato nell'erogazione del servizio per talune categorie di disabili sensoriali.

### **3. Il periodo fascista: l'immissione nel circuito pubblico del finanziamento**

Il contesto in cui si sviluppa il processo testè indicato è quello dell'industrializzazione, che interessò i Paesi dell'area europea già sul finire del Settecento, rapida, irreversibile e traumatica<sup>26</sup>, e che incise profondamente sul ripensamento delle politiche di spesa.

24. Cfr. art. 415, Codice civile del 1942 (persone che possono essere inabilitate): «Il maggiore di età infermo di mente, lo stato del quale non è talmente grave da far luogo all'interdizione, può essere inabilitato. Possono anche essere inabilitati coloro che, per prodigalità o per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongono sé o la loro famiglia a gravi pregiudizi economici. Possono infine essere inabilitati il sordo e il cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente, salva l'applicazione dell'articolo 414 quando risulta che essi sono del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi».

25. Sulle vicende legate al movimento per l'emancipazione delle persone sordomute si veda: A. Maestri, *Brevi cenni sullo stato attuale dell'educazione dei sordomuti in Italia: pubblicati in previsione del Congres International pour l'amelioration du sort Des sourds-muets, da tenersi a Liegi li 20-22 agosto 1905*, Novara, 1905.

26. A. Toynbee, *Lectures on the Industrial revolution in England. Popular addresses, notes and other fragments*, London, 1884; per una lettura recente sul pensiero di Toynbee si veda D. C. S. Wilson, *Arnold Toynbee and the Industrial Revolution. The Science of History, Political Economy and Machine Past*, in *History and Memory*, 2014, 133-161.

L'educabilità «diventa criterio di accesso alla scuola obbligatoria per chi ha un *deficit* sensoriale. Per costoro, il legislatore progetta una scuola speciale, com'è speciale il linguaggio che essi adoperano per esprimere una capacità che è nel contempo razionale e negoziale»<sup>27</sup>.

In accordo con le conclusioni cui si è giunti nel Capitolo I, si può osservare che anche per i disabili sensoriali l'istruzione è funzionale alla “partecipazione”, intesa non tanto come riconoscimento del diritto all'elettorato passivo quanto piuttosto come abilità al lavoro<sup>28</sup>.

L'*esclusione* dei disabili dal circuito pubblico del finanziamento ha espressione nell'assenza di un impegno nel bilancio statale e, al contempo, nella riconduzione al regime privatistico; l'*immissione* che si ha invece nel periodo fascista si manifesta nell'attrazione al servizio istruzione e alla sfera del pubblico, per quanto secondo un criterio di *differenziazione e separazione*.

Il quadro normativo dove si colloca il mutamento di prospettiva è segnato da una serie di regii decreti della riforma “Gentile”: dal n. 3126 del 1923<sup>29</sup>, dove l'obbligo scolastico fu esteso a favore dei ciechi e dei sordomuti; dal n. 1297 del 1928<sup>30</sup>, con cui furono istituite le classi differenziali; dal n. 786 del 1933<sup>31</sup>, che pose sotto il controllo dello Stato tutte le scuole speciali, per quanto la gestione sarebbe rimasta ai Comuni e agli enti che ne avevano promosso l'istituzione.

In particolare, l'art. 5 del regio decreto n. 3126<sup>32</sup> estese l'obbligo scolastico di cui all'art. 1 (dai sei ai quattordici anni)<sup>33</sup> alla categoria dei ciechi e dei sordomuti «che non [avessero presentato] altra anormalità che ne impedisca loro l'ottemperanza»; per i sordomuti che avessero presentato «altra anormalità» fu esteso fino al sedicesimo anno di età,

27. F. Schiavon, *La disabilità nel dispositivo istituzionale dello stato di diritto*, in A. Canevaro (a cura di), *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Trent'anni di inclusione nella scuola italiana*, Trento, 2007, 63-64.

28. F. Cambi, *Manuale di storia della pedagogia*, Milano, 2003, 180-183.

29. Regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3126, *Disposizioni sull'obbligo dell'istruzione*.

30. Regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, *Regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare*.

31. Regio decreto 1 luglio 1933, n. 786, *Passaggio allo Stato delle scuole elementari dei Comuni autonomi*.

32. Cfr. l'art. 5 del regio decreto n. 3126 del 1933: «L'obbligo scolastico è esteso ai ciechi e ai sordomuti che non presentino altra anormalità che ne impedisca loro l'ottemperanza. Per i sordomuti è esteso fino al sedicesimo anno di età».

33. Cfr. l'art. 1 del regio decreto n. 3126 del 1933: «L'istruzione dei fanciulli dal sesto al quattordicesimo anno d'età è obbligatoria».

da assolversi in appositi classi o istituti, e non presso le scuole destinate alla generalità dei consociati.

Con decreto reale, adottato di concerto tra il ministro della pubblica istruzione e il ministro dell'interno, sarebbero stati individuati fra gli istituti che provvedono all'educazione dei ciechi e dei sordomuti quelli che avrebbero goduto, in virtù di tale compito, di provvidenze pubbliche e che avrebbero dovuto modificare i loro statuti per adeguarsi ai compiti assegnati dalla legge. Si prevedeva peraltro l'istituzione di speciali giardini d'infanzia<sup>34</sup>, attraendo al pubblico un segmento che sino a quel momento era stato pressoché sottoposto al controllo e alla gestione della Chiesa.

Rimaneva aperta la possibilità di assolvere l'obbligo con l'educazione privata<sup>35</sup>: in tal caso i ciechi o i sordomuti al quattordicesimo e al sedicesimo anno di età avrebbero dovuto sostenere l'esame di superamento del ciclo obbligatorio presso uno degli istituti riconosciuti dallo Stato, con l'intento di garantire livelli uniformi di preparazione rispetto ai titoli di studio.

Peraltro, agli insegnanti assegnati all'istruzione dei ciechi e dei sordomuti sarebbe stato richiesto uno speciale titolo di abilitazione, rilasciato da scuole all'uopo istituite dalla stessa Gentile<sup>36</sup>.

Il "costo" della *differenziazione* e della *separazione* si traduceva sul lato del bilancio in una pluralità di capitoli di spesa che rispondevano a quelle prestazioni considerate essenziali per l'istruzione. Seguendo quanto disposto dall'art. 10 del regio decreto n. 3126 l'immissione nel

34. Cfr. l'art. 6 del regio decreto n. 3126 del 1933: «Con decreti Reali, di concerto tra il Ministro della pubblica istruzione o il Ministro dell'interno sarà determinato quali, degli attuali istituti che provvedono alla educazione dei ciechi e dei sordomuti, debbano accogliere gli scolari obbligati in virtù dell'art. 5 del presente decreto, la misura dei contributi che lo Stato pagherà agli istituti privati che assumono tale cura, le trasformazioni da apportarsi agli statuti dei singoli istituti ed all'ordinamento didattico di essi perché possano rispondere a nuovi compiti loro assegnati dalla legge. Agli istituti di cui al comma precedente potranno essere annessi speciali giardini d'infanzia».

35. Cfr. l'art. 7 del regio decreto n. 3126 del 1933: «Nel caso che i genitori provvedano privatamente all'istruzione dei ciechi o sordomuti obbligati, questi dovranno al quattordicesimo e rispettivamente al sedicesimo anno di età sostenere un esame presso uno degli istituti riconosciuti a norma dell'articolo precedente».

36. Cfr. l'art. 8 del regio decreto n. 3126 del 1933: «Nessuno può essere nominato all'ufficio di direttore, di insegnante o di assistente nelle scuole previste dall'art. 6, ove non sia provveduto dello speciale titolo di abilitazione rilasciato da scuole all'uopo istituite».

circuito del finanziamento pubblico avrebbe riguardato: la formazione del personale, l'istituzione e il mantenimento delle scuole per l'infanzia e degli istituti dei ciechi e dei sordomuti, l'acquisto del materiale, l'adattamento e il miglioramento dei locali.

Una tale organizzazione la ritroviamo anche sul lato del diritto allo studio, per cui furono istituite borse e altre provvidenze per sostenere l'accesso ai gradi più alti d'istruzione degli alunni/studenti più meritevoli.

Fermo restando le assegnazioni già individuate presso il bilancio previsionale del ministero della pubblica istruzione, per il raggiungimento di tali obiettivi sarebbero stati previsti ulteriori stanziamenti annuali: «a cominciare dal 1° luglio 1924 la somma di 2 milioni di lire»<sup>37</sup>.

Peraltro, lo Stato avrebbe assunto un ruolo promozionale negli studi sulla disabilità, seppur secondo una prospettiva marcatamente medica: ai sensi dell'art. 28 del regio decreto n. 3126, il ministro avrebbe affidato (con incarico triennale, rinnovabile) a una delle facoltà mediche del Regno il compito di promuovere gli studi relativi alla morfologia, alla fisiologia e alla psicologia «delle varie costituzioni umane in rapporto alle anomalie della crescita infantile», col fine di consentire l'adozione di norme per l'assistenza ai fanciulli «anormali» e per l'organizzazione delle classi differenziali; altresì la facoltà incaricata sarebbe stata organo di consulenza ministeriale per le domande di sussidio statale, e organo di controllo delle scuole differenziali.

Per le spese di assistenza educativa era previsto il concorso fra il bilancio dello Stato e quello del Comune: nello stato di previsione delle spese del ministero della pubblica istruzione sarebbe stata stanziata la somma annua di lire 500,000, cui si aggiungeva lo stanziamento del bilancio dell'ente locale, di lire 100 annui per ogni alunno con «anormalità» di sviluppo suscettibile di correzione e miglioramento mediante speciale assistenza educativa.

La legge dello Stato avrebbe fissato la soglia minima, superabile in rapporto a speciali e inderogabili esigenze locali dell'educazione differenziale, mediante convenzioni da stipulare fra il patronato scolastico e il Comune.

Con tutta probabilità l'assetto appena descritto fu foriero di discriminazioni, le stesse osservate in conseguenza al riparto degli oneri finanziari delle prime riforme dell'ordinamento scolastico di epoca liberale, fra Comuni urbani e rurali, di grandi e piccole dimensioni, settentrionali e meridionali, giacché il sostegno del pubblico "in deroga" si sarebbe

37. Cfr. l'art. 10, ultimo comma, del regio decreto n. 3126 del 1933.

poggiato sulla capacità dell'ente locale di stanziare somme in seno al bilancio previsionale.

Col regio decreto n. 1297 del 1928, e in particolare con l'art. 415<sup>38</sup>, furono istituite come si diceva le "classi differenziali" per gli allievi indisciplinati e con lievi ritardi, con problemi di condotta, disagio sociale e familiare, ospitate presso "scuole per normali"; le "scuole speciali" per i sordi, i ciechi e gli "anormali" psichici, che sarebbero stati collocati in plessi distinti rispetto agli alunni "normali"; gli "istituti di ricovero" per i casi più gravi.

Il combinato disposto di tali interventi segna l'emergere di una legislazione speciale, imperniata sul criterio di separazione e differenziazione degli alunni/studenti con disabilità dal contesto ordinario di classe, cui segue sul lato del bilancio l'ingresso delle politiche di integrazione della persona con disabilità fra quelle finanziarie del servizio istruzione.

L'impostazione appena descritta si accompagnava al criterio di "delega" dello Stato ad altri: in particolare con l'art. 28 del regio decreto n. 786 del 1933<sup>39</sup> fu conferita alle scuole speciali la facoltà di operare in

38. Cfr. l'art. 415 del regio decreto n. 1297 del 1928, dove per la prima volta è utilizzata la locuzione «scuole speciali», come ricorda G. Credidio, *Il cammino dell'integrazione*, in Id., S. Grossi, *L'integrazione scolastica. Itinerari legislativi e metodologici*, Cosenza, 2002, 2: «Quando gli atti di permanente indisciplina siano tali da lasciare il dubbio che possano derivare da anormalità psichiche, il maestro può, su parere conforme dell'ufficiale sanitario, proporre l'allontanamento definitivo dell'alunno al direttore didattico governativo o comunale, il quale curerà l'assegnazione dello scolaro alle classi differenziali che siano istituite nel Comune o, secondo i casi, d'accordo con la famiglia, inizierà pratiche opportune per il ricovero in istituti per l'educazione dei corrigendi».

39. Cfr. l'art. 28 del regio decreto n. 786 del 1933, che introdurrà nell'ordinamento scolastico la locuzione «classi differenziali», lo ricorda ancora G. Credidio, *Il cammino dell'integrazione*, cit., 2: «Con apposita convenzione, che deve essere approvata dal Ministero dell'educazione nazionale, il R. provveditore agli studi stabilisce con il Comune o con l'Ente che ha promosso l'istituzione di una scuola elementare speciale, passata allo Stato per effetto del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, gli oneri che incombono al Comune o all'Ente per assicurare il regolare funzionamento dei servizi sussidiari e di assistenza e quelli che, ai sensi dell'art. 2 del suddetto testo unico, incombono all'Amministrazione scolastica. La deliberazione del Comune relativa alla convenzione di cui al comma precedente è sottoposta all'approvazione tutoria. Il R. provveditore agli studi, sentito il consiglio scolastico e con l'approvazione del Ministero dell'educazione nazionale, può corrispondere ai maestri che prestino servizio presso scuole elementari speciali, dove l'opera del maestro debba svolgersi oltre l'orario normale delle lezioni, un'indennità mensile non superiore alle L. 200 al lordo del 12%, la quale dovrà essere deliberata di anno

forma privata o in regime di convenzione: «fu l'iniziativa locale, cioè quella che vive più da vicino i problemi della gente, a rilevare la necessità di provvedere in modo congruo ai bisogni educativi dei giovani»<sup>40</sup>.

Il doppio sistema scolastico-educativo delineato, delle classi speciali e differenziali, rimarrà in vigore sino agli anni Settanta del Novecento.

#### **4. Alcune osservazioni: il *faber* del Regno**

Le tappe dell'evoluzione del modello di spesa, sul lato degli alunni/studenti con disabilità, sono dunque segnate dall'*esclusione* dal circuito pubblico dell'istruzione resa evidente dall'assenza dell'obbligo scolastico e, in epoca fascista, dall'*immissione*, pur sempre secondo un criterio di *separazione* e di *differenziazione*.

Il regime di delega, da un lato, e il concorso fra Stato e Comuni, dall'altro, restituiscono l'impressione che, sul punto della garanzia, pochi fossero gli strumenti per rendere effettivo il servizio.

Il passaggio dall'*esclusione* all'*immissione* è determinato dal mutato contesto politico-sociale, ove dietro la spinta dell'industrializzazione v'è il capovolgimento del rapporto regola-eccezione riguardo l'inabilità del sordomuto e del cieco alla nascita.

Il disabile era ora considerato potenziale *faber* del Regno, e per questo sarebbe occorsa una seppur minima istruzione, in tale percorso le politiche di spesa per l'istruzione si dirigono verso categorie prima escluse.

Per la generalità dei consociati, l'impegno finanziario segna il collegamento fra l'istruzione e la partecipazione, che ha un suo significativo osservatorio nell'elettorato passivo; per alcune categorie di disabili, un collegamento siffatto sussiste, ma si rinviene rispetto l'abilità al lavoro.

Che tale passaggio sia stato realizzato per una presa di coscienza dell'educabilità del disabile è probabilmente la motivazione residuale in un contesto di considerazioni ben più ampio, dove la ragione di fondo era forse quella di attrarre alla sfera del pubblico un settore di rilevante

in anno»; art. 33: «I Comuni capoluoghi di provincia possono essere autorizzati dal Ministero dell'educazione nazionale ad affidare la direzione delle istituzioni scolastiche, che continuano ad essere alla loro dipendenza, e delle opere di assistenza scolastica al R. ispettore scolastico preposto alla vigilanza delle scuole elementari a condizione che essi tengano a disposizione dell'ispettore il personale necessario per i servizi suddetti».

40. La citazione è tratta da A. Zelioti, *Dalle classi differenziali all'integrazione scolastica degli handicappati*, in *Scuola italiana moderna*, Brescia, 1978, 5.

consenso sociale quale era quello della beneficenza: un processo che si rivolse contro il dominio della Chiesa e a favore dell'Unità del Regno, almeno nelle fasi successive l'Unificazione, e per realizzare il controllo di stampo totalitario, negli anni del fascismo.

## 5. La Costituzione *inclusiva*

La Costituzione italiana indica la direzione verso una società «*aperta e inclusiva*»<sup>41</sup> dove la scuola gioca un ruolo fondamentale come formazione sociale il cui compito è quello di riconoscere e accogliere le “diversità” di ciascun alunno/studente<sup>42</sup>.

Come ricorda Ugo De Siervo, per raggiungere tale fine, la Repubblica ha il dovere di approntare le misure necessarie affinché i soggetti versanti in peculiari condizioni sociali e personali possano godere delle situazioni giuridiche soggettive previste in Costituzione<sup>43</sup>.

Una impostazione di questo genere esprime il significato assunto, nel corso del tempo, dal comma 1 dell'art. 34 Cost.: «La scuola è aperta a tutti», dove a presidio dell'inclusione sono posti i principi *fondamentali* di eguaglianza sostanziale e personalista<sup>44</sup>. Tali principi, come si è avuto modo di ricordare, impongono in capo ai pubblici poteri il dovere di rimuovere gli ostacoli sociali, personali ed economici, che impediscono l'eguaglianza di fatto *fra e dei* consociati<sup>45</sup>.

41. C. Colapietro, *Una scuola «aperta» a tutti e ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 11-13.

42. G. Matucci, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della “scuola aperta a tutti”*, cit., 100.

43. Ancora C. Colapietro, *Una scuola «aperta» a tutti e ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, cit., 13, nota 13, dove rimanda a U. De Siervo, *Libertà negative e positive*, in R. Belli (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, 2000, 37. Sulla scuola “inclusiva”, di Matucci vedi anche: *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in Id. (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 33-61; *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive della «scuola aperta a tutti»*, cit., 97 ss.; *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, articolo pubblicato sul sito web [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2018, 37 ss.

44. V. Campione, *Scuola e inclusione sociale*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti*, Firenze, 2012, 236 ss.

45. C. Colapietro, M. Ruotolo, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto Pubblico*, III edizione, Torino, 2017, 592.

Riferendosi ai lavori preparatori, la «magnifica sintesi»<sup>46</sup> di cui al comma 1 fu però rivolta alla povertà materiale<sup>47</sup> e non alla disabilità<sup>48</sup>. Il riferimento al «popolo» e non a «tutti» del testo originario di cui all'art. 28 del Progetto di Costituzione<sup>49</sup> conferma d'altronde che il tema fosse la capacità economica<sup>50</sup>.

Ciò in una sede, quella offerta dalla Costituente, dove l'*occasione* fu di risolvere alcuni «dilemmi storici» sì che gli strumenti di garanzia<sup>51</sup> furono poco esplorati<sup>52</sup>, in ragione anche della situazione macro-finanziaria negli anni della transizione costituzionale, mentre sul lato dei destinatari i disabili non furono ricompresi nel significato da attribuire a «tutti».

Nel primo caso prevalse la volontà di rinviare la discussione a una futura riforma scolastica, nel secondo l'«educazione» degli «inabili» e «minorati» (e non l'istruzione, si noti) fu materia rinviata alla sede dei rapporti economici e sociali.

In essa trovò elaborazione il comma 3 dell'art. 38 Cost.: «Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale» dove l'educazione e l'avviamento professionale furono accostati in una relazione di causalità, l'una (l'educazione) è funzionale all'altro (l'avviamento professionale).

La norma in commento manifesta l'adesione del Costituente all'approdo di epoca fascista sulla capacità lavorativa dei ciechi alla nascita

46. F. Rigano, *Lo studio della Costituzione come pratica dell'inclusione*, in G. Matucci, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 390.

47. Cfr. C. Marchesi (Partito comunista), *Principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola. Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione*. V. Mazzei, Assemblea costituente, Atti parlamentari, 29 aprile 1947, 3385.

48. G. Matucci, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., 36: «Lo stesso dibattito intorno alla disposizione di apertura dell'art. 28 del progetto di Costituzione della Repubblica italiana, – «La scuola è aperta al popolo» –, mise in evidenza come in realtà ciò che si voleva imporre attraverso questo principio era bensì l'affermazione di una scuola volta ad accogliere principalmente i non abbienti».

49. Vedi *infra* nota 17 del Capitolo II.

50. Per un miglior approfondimento si rinvia ancora a G. Matucci, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., in particolare 33-40.

51. Si rinvia alle considerazioni svolte nel Capitolo II.

52. Si ha effetto di tale impostazione nel decreto del presidente della Repubblica del 14 giugno 1955, n. 503, *Programmi didattici per la scuola primaria*, che si riferisce esclusivamente all'istruzione di bambini normodotati.

e dei sordomuti: educare per fare del disabile un *faber* della nascente Repubblica; al contempo segna il superamento dell'inabilità *ope legis*, che in sede civilistica era stata sancita col Codice del 1942. Lo esprime l'emendamento Laconi mirante a sostituire «rieducazione» con «avviamento professionale»<sup>53</sup>: l'idea posta al centro di tale norma è che l'inserimento lavorativo fosse il mezzo attraverso cui emancipare il disabile dalla propria condizione di svantaggio.

Al contempo la collocazione dei disabili fuori dall'orbita dell'istruzione segna «una posizione, in un certo senso, di “pregiudizio”», giacché nel contesto del dibattito dell'Assemblea costituente, l'educazione non è l'istruzione, quest'ultima è riferita all'elevazione culturale, la prima all'inserimento lavorativo<sup>54</sup>.

Col tempo sul comma 1 dell'art. 34 Cost. si è affermata una interpretazione evolutiva, volta a ricomprendere ogni altro fattore di svantaggio personale e sociale, tant'è che la norma è stata assunta a “cardine” del sistema di inclusione scolastica<sup>55</sup>.

Ciò è dipeso, peraltro, oltre che da una maggiore sensibilità del legislatore dovuta alla progressione degli studi in materia, dal contesto internazionale ed europeo, cui l'ordinamento giuridico italiano si è via via adeguato<sup>56</sup>.

53. R. Laconi (Partito comunista), Assemblea costituente, Atti parlamentari, 10 maggio 1947 (seduta antimeridiana), 3821: «Crediamo di averla introdotta con una precisazione maggiore in quanto abbiamo fatto riferimento non soltanto agli inabili ma anche ai minorati, ed abbiamo fatto cenno dell'educazione e dell'avviamento professionale invece che della semplice rieducazione» richiamato da G. Matucci, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari e sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., 38, nota 23.

54. Si consenta ancora di citare G. Matucci, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari e sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., 37.

55. A. Sandulli, (voce) *Istruzione*, cit., 3305-3318.

56. Senza alcuna pretesa di esaustività, si consentano di ricordare le fonti più rilevanti: la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e in particolare gli articoli 1, 2, 7; la *Convenzione contro le discriminazioni nell'istruzione*, adottata il 14 dicembre 1960 dalla Conferenza generale dell'Unesco, in particolare gli articoli 1, comma 1 e 5, comma 1, lett. a; la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, approvata il 21 dicembre 1965 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del cittadino*, firmata a Roma il 4 dicembre 1950, in particolare l'art. 14; la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nello specifico l'art. 21.

Fra i numerosi atti<sup>57</sup> basti un modesto riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (su cui si tornerà a breve)<sup>58</sup>, la quale «abbandona definitivamente la visione della non-abilità come malattia a favore di un cambiamento di natura epocale»<sup>59</sup>, ed infatti segna, sul piano normativo, una sorta di “prima” e “dopo” per l’inclusione: “prima” la disabilità era intesa nella sua accezione prettamente medico-sanitaria, di tipo individuale, “dopo” nella sua dimensione socio-culturale, legata al contesto.

## 6. Il quadro evolutivo sull’inclusione scolastica

Prima di procedere con la disamina di alcuni aspetti del finanziamento appare utile tracciare, seppur in sintesi, l’evoluzione del quadro normativo sull’inclusione scolastica.

Si può osservare che l’ordinamento italiano muove dall’esclusione ed approda all’inclusione, attraverso due tappe per così dire intermedie, segnate dalla separazione e dalla differenziazione e dall’integrazione del disabile a scuola. Ognuna di queste sottende una idea pedagogica di istruzione che necessita di un apposito modello di finanziamento, anche se da una disamina complessiva del dato normativo non sempre si riscontra una corrispondenza fra i propositi perseguiti e gli strumenti finanziari preposti al loro raggiungimento.

In prospettiva diacronica, gli anni Settanta rappresentano un momento decisivo del passaggio dalla separazione e differenziazione all’integrazione del disabile: la spinta derivò dalla riflessione sviluppatesi in seno alla Commissione Falcucci del 1975; nel documento in tal seno prodotto, «Le radici dell’integrazione scolastica in Italia», la scuola è

57. Per l’attenta ricostruzione del quadro normativo si rinvia per tutti a M. Falanga, *Diritto scolastico*, cit., 261-301.

58. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata a New York il 13 dicembre 2006. L’Italia ha aderito con la legge 3 marzo 2009, n. 18, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*.

59. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo e gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 13/2018/G, *Le risorse e le azioni per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (2012-2017)*, relatore consigliere Leonardo Venturini, Adunanza del 24 maggio 2018, Appendice, 117.

indicata come la «struttura più appropriata» per il superamento della condizione di marginalità dei bambini «handicappati» (come si usava dire all'epoca)<sup>60</sup>.

Segnarono la prospettiva la legge n. 517 del 1977<sup>61</sup>, che abrogò le classi differenziali e, prima ancora, il decreto ministeriale n. 970 del 1975<sup>62</sup>, che istituì l'insegnante specializzato, riformato con la legge n. 270 del 1982<sup>63</sup>.

Una serie di interventi degli anni Ottanta aprirono alla riflessione "sociale" e "culturale" della disabilità, smarcandosi da una impostazione esclusivamente medica<sup>64</sup>.

Significativa di tal percorso è la sentenza n. 215 del 1987<sup>65</sup> dove l'integrazione assume la dimensione di «diritto a una piena socialità del ragazzo portatore di handicap», da garantire tanto ai «menomati» fisici quanto a quelli psichici<sup>66</sup>: in quanto diritto sarebbe spettato al legislatore

60. Il documento Falcucci è allegato alla circolare ministeriale dell'8 agosto 1975, n. 227, *Interventi a favore degli alunni handicappati*.

61. Legge 4 agosto 1977, n. 517, *Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico*, cfr. in particolare gli articoli 2 e 7 commi 1.

62. Decreto del presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970, *Norme in materia di scuole aventi particolari finalità*.

63. Legge 20 maggio 1982, n. 270, *Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente*.

64. Il modello medico di disabilità poggiava sulla «Classificazione internazionale di Menomazioni Disabilità e Handicap» (ICIDH) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

65. Corte costituzionale 8 giugno 1987, n. 215, 1215-1227. Per un commento: R. Belli, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 1629 ss.; C. Moro, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 105 ss. Più di recente: C. Colapietro, *Una scuola «aperta» a tutti e ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, cit., 21.

66. Così F. Furlan, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. Cattaneo (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, 258. Si veda anche L. Violini, *Art. 38*, in M. Celotto, R. Bifulco, A. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 791; C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011, 56 ss; S. Troilo, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, 6, nota 10.

dettare una compiuta disciplina idonea a dare organica soluzione alla condizione di svantaggio cui soffriva la persona disabile.

In tale monito s'inserisce la legge quadro n. 104 del 1992<sup>67</sup> a cui è riconosciuto<sup>68</sup> il merito di aver rimediato alla situazione caotica in cui versava la normativa sull'integrazione delle persone con disabilità<sup>69</sup>. Il destinatario delle prestazioni indicate e cioè dell'impegno finanziario conseguente fu però esclusivamente il disabile "certificato", secondo un modello ancora fondamentalmente medico.

Gli anni 2000 segnano l'ingresso nell'ordinamento della dimensione sociale e culturale della disabilità e l'atto che meglio esprime la prospettiva, come si accennava poc'anzi, è la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità. Ciò ha comportato la presa di consapevolezza che l'integrazione non fosse più adeguata e che occorresse muoversi nella direzione di una vera e propria inclusione dell'alunno con disabilità nel contesto classe/scuola<sup>70</sup>. D'altronde l'integrazione si limitava a considerare: «un soggetto con bisogni particolari in un contesto ordinario cui egli è in grado di adattarsi attraverso la fruizione di una serie di misure di tutela, di "correttivi", che gli vengono riconosciuti dall'ordinamento stesso»<sup>71</sup>.

67. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

68. C. Hanau, (voce) *Handicap*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1993, 67.

69. In seguito alla legge n. 104 del 1992 furono emanati una serie di atti normativi in materia di integrazione scolastica: il decreto interministeriale 9 luglio 1992, *Indirizzi per la stipula degli accordi di programma ai sensi dell'art. 13 della legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104 sull'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*; il decreto ministeriale 11 aprile 1994, n. 122, *Gruppo di Lavoro interistituzionale Provinciale G. L. I. P. ex art. 156 della legge 5 febbraio 1992, n. 104*; il decreto del presidente della Repubblica del 24 febbraio 1994, *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione della Legge quadro in tema di integrazione scolastica*; la legge 10 dicembre 1997, n. 425, *Disposizioni per la riforma degli esami di Stato*; il decreto del presidente della Repubblica del 23 luglio 1998, n. 323, *Regolamento per la disciplina degli esami di Stato, con particolare riferimento agli studenti diversamente abili*; la legge 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*.

70. Cfr. le *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità* emanate con nota del ministero della pubblica istruzione n. 4274 del 2009 che (a differenza di quanto emerge nel del titolo) accolgono quale paradigma quello dell'inclusione (e non dell'integrazione).

71. Secondo la definizione offerta da G. Matucci, *Il diritto/dovere all'inclusio-*

Nel passaggio dall'integrazione all'inclusione si colloca la legge n. 170 del 2010<sup>72</sup>, che ha definito la dislessia, la disgrafia, la disortografia e la discalculia disturbi specifici dell'apprendimento, come fattori di potenziale ostacolo all'effettivo godimento del diritto all'istruzione; la direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 (meglio nota come "Direttiva Bes")<sup>73</sup>, dove l'area di svantaggio scolastico è stata ampliata dai disturbi specifici dell'apprendimento, dai *deficit* del linguaggio, delle abilità non verbali, della coordinazione motoria, dell'attenzione, dall'iperattività, all'area dello svantaggio economico, linguistico, culturale<sup>74</sup>.

L'ultimo intervento in ordine temporale è la legge delega n. 107 del 2015<sup>75</sup> (la cosiddetta "Buona scuola") cui sono seguiti una serie di de-

*ne scolastica*, relazione tenuta al Seminario del Gruppo di Pisa «La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale», Università degli studi "Suor Orsola Benincasa", Napoli, 18 ottobre 2018, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 39.

72. Legge 8 ottobre 2010, n. 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.

73. Sulla natura "normativa" di tale direttiva si veda M. Bruschi, S. Milazzo, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma inclusivo e scelte normative*, in *federalismi.it*, 17 gennaio 2018, 8. Cfr. la definizione di BES offerta da OECD, *Student with Disability, Learning Difficulties and Disadvantages, Policies, Statistics and Indicators*, Parigi, 2007, 20. Sull'inclusione come concetto volto a ricomprendere non solamente i disabili certificati vedi: T. Booth, M. Ainscow, *L'index per l'inclusione*, Trento, 2008, 107.

74. In tale definizione v'è chi ha intravisto il pericolo che i BES possano rappresentare una barriera all'inclusione, cfr.: T. Booth, M. Ainscow, *L'index per l'inclusione*, cit., 13: «l'idea che le difficoltà educative possano essere affrontate individuando alunni con Bisogni Educativi Speciali appare infatti assai problematica, in quanto impone un'etichetta che può condurre a una diminuzione delle aspettative nei confronti di tali alunni. Al tempo stesso tale visione distoglie l'attenzione dalle difficoltà che incontrano anche gli alunni 'normali', e dai problemi che possono insorgere a partire dalle relazioni, dalle culture, dai curricoli, dagli approcci all'insegnamento e all'apprendimento, dall'organizzazione della scuola e dalle politiche educative». Ne deriva così non solo «una frammentazione degli sforzi compiuti dalla scuola per rispondere alla diversità degli alunni, che vengono così etichettati secondo varie categorie: 'Bisogni Educativi Speciali', 'italiano seconda lingua', 'minoranza etnica', 'superdotato', ma il rischio di una mera classificazione e una burocratizzazione degli interventi».

75. Legge n. 107 del 2015. Il tema dell'inclusione è trattato in tre decreti attuativi: il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, *Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità* come modificato dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c)*,

creti attuativi<sup>76</sup>. Sebbene fin dall'art. 1 si assume a perno del sistema l'inclusione «ogni» tipo di differenza, la titolarità di importanti prestazioni pubbliche è «confinata», ancora si osservi, alla «disabilità certificata», come dispone ad esempio l'art. 2, comma 1 del decreto legislativo n. 66 del 2017 riguardo agli interventi volti alla promozione dell'inclusione scolastica<sup>77</sup>. Senonché il decreto legislativo n. 96 del 2019 all'art. 2 ha previsto che le parole «disabilità certificata» di cui all'art. 2, comma 1 del decreto legislativo n. 66 cit. sono sostituite da «certificati», sì che ora le prestazioni sono rivolte a chi ha dei disturbi specifici dell'apprendimento e non necessariamente una disabilità.

## **7. Il finanziamento dell'inclusione: alcune considerazioni introduttive**

Si consentano alcune riflessioni preliminari e di ordine generale per introdurre il tema del finanziamento dell'inclusione scolastica.

All'evoluzione concettuale e normativa del disabile e all'emergere di altre posizioni di svantaggio corrisponde l'evoluzione del modello di spesa, secondo una circolarità non sempre virtuosa. Ed infatti, a fronte dell'alta civiltà dei principi giuridici che troviamo nell'ordinamento italiano, e che lo hanno reso uno fra i più avanzati in Europa, sul lato del finanziamento v'è prudenza, espressa in una serie di strumenti volti a calmierare gli effetti finanziari che deriverebbero da una loro piena implementazione nelle politiche di spesa<sup>78</sup>.

Dal lato del legislatore si può osservare che le norme finanziarie per realizzare l'inclusione sono poste in modo tale da non compromettere

*della legge 13 luglio 2015, n. 107»; il decreto legislativo n. 62 del 2017; il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, Riordino, adeguamento esemplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria.*

76. Si rinvia a quanto osservato nel Capitolo II, in particolare al paragrafo 7.

77. Ai sensi del quale: «Le disposizioni di cui al presente decreto si applicano esclusivamente alle bambine e ai bambini della scuola dell'infanzia, alle alunne e agli alunni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, alle studentesse e agli studenti della scuola secondaria di secondo grado con disabilità certificata ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di promuovere e garantire il diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione».

78. Per un'analisi di tipo comparatistico si rinvia a S. Troilo, *Uno sguardo oltre i confini. La sostenibilità dell'inclusione scolastica in Europa*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 179-209.

gli equilibri di bilancio centrale e locale, sì che l'apertura dell'ordinamento scolastico a specifiche situazioni e classi di destinatari non provochi squilibri alla stabilità dei conti pubblici.

Dal lato dei giudici costituzionali si nota, invece, un processo "espansivo" rispetto al riconoscimento di quelle prestazioni legate all'inclusione, non assoluto e non privo di limiti, svolto con la massima attenzione alle conseguenze per il bilancio. Come emerge d'altronde fin dalla sentenza n. 7 del 1967, dove nell'attrarre alla gratuità di cui al comma 2 dell'art. 34 Cost. esclusivamente le prestazioni «essenziali» per l'insegnamento fu affermata la prevalenza dei limiti di bilancio rispetto alla spesa non essenziale<sup>79</sup>.

Occorre osservare poi che il modello di spesa per l'inclusione sfugge a una sua disamina organica. L'impressione che si trae dalla lettura del complesso quadro normativo è che vi è una sorta di sistema "a mosaico" dove i tasselli di competenza sono distribuiti su vari livelli e dove il gestore, l'erogatore e il titolare della leva finanziaria non sempre coincidono nel medesimo soggetto.

Ulteriori elementi di difficoltà che rendono difficile ricostruire la filiera della spesa sono legati a importanti riforme, dal federalismo all'autonomia scolastica, cui non è seguita una modificazione dei bilanci dei soggetti coinvolti, nell'ottica di rendere intellegibile lo sforzo finanziario complessivo per l'inclusione.

L'evoluzione della spesa iscritta al bilancio dello Stato offre un esempio: sino al 1997 è organizzata in quattro capitoli, intestati al ministero della pubblica istruzione; dopo in ventotto divisi per sette centri di responsabilità riferiti ai gradi scolastici<sup>80</sup>. La titolarità della leva fino al 2000 fu affidata alle direzioni generali, per poi passare agli uffici scolastici regionali<sup>81</sup>. Peraltro, col decreto interministeriale n. 44 del 2001 le risorse per l'integrazione scolastica sono confluite nel fondo di istituto,

79. Corte cost. n. 7 del 1967, *Considerato in diritto*, 3, quarto cpv., dove l'insegnamento è inteso come: «la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi». Per un maggior approfondimento si rinvia al Capitolo II, paragrafo 5.

80. Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, *Individuazione delle unità previsionali in base al bilancio dello Stato, riordino della tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato*.

81. Cfr. art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 2000, n. 347, *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione*.

senza vincolo di destinazione, sì che di importanti interventi finanziari si smarriscono persino le tracce<sup>82</sup>.

Alle difficoltà appena accennate segue l'incertezza di una spesa che non è obbligatoria, nel senso che la sua determinazione è frutto di stanziamenti annuali e non di criteri predeterminati, come invece avviene riguardo la spesa per l'istruzione obbligatoria e gratuita: l'assenza di un tal natura comporta che la spesa per l'inclusione scolastica può essere rimodulata, e financo devoluta a settori estranei al segmento istruzione.

Alla luce di tali (doverose) considerazioni preliminari una seppur modesta ricostruzione vuole mettere in evidenza alcuni degli elementi che caratterizzano il finanziamento dell'inclusione scolastica e alcuni dei principi costituzionali che dovrebbero orientare la discrezionalità del legislatore, nel senso che l'allocazione delle risorse finanziarie dovrebbe avvenire all'interno delle coordinate tracciate *dalla* Costituzione per una scuola *della* Costituzione.

## **8. Dal finanziamento privato al finanziamento pubblico, l'immissione secondo il criterio di differenziazione e separazione**

Volgendo all'evoluzione del modello di spesa, l'*immissione* della disabilità nel sistema di finanziamento pubblico dell'istruzione si ha con quelle riforme degli anni Settanta poc'anzi ricordate, che segnano l'abbandono della "delega" agli enti di beneficenza e, conseguentemente, del sistema di finanziamento imperniato sulle donazioni dei privati<sup>83</sup>.

Lo strumento utilizzato fu l'autorizzazione alla spesa, che riflette un impegno risolvibile, sul piano del *tempus*, e condizionato finanziariamente dall'indicazione di una somma fissa, su quello del *quantum*.

L'autorizzazione fu funzionalizzata al raggiungimento di specifiche finalità dal lato quantitativo (numero di classi) e da quello qualitativo (formazione del personale docente e attrezzatura didattica); la spesa sa-

82. Decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44, *Regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche"*.

83. Per un'analisi del contesto sociale che condusse all'integrazione delle persone con disabilità si rinvia per tutti a: L. D'Alonzo, D. Ianes, *L'integrazione scolastica dal 1977 al 2007: i primi risultati di una ricerca attraverso lo sguardo delle famiglie*, in A. Canevaro, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, Trento, 2007, in particolare 185-187.

rebbe stata organizzata in appositi capitoli, volti a soddisfare alcune prestazioni essenziali al processo di *immissione*.

In tal senso dispose l'art. 8 della legge n. 17 del 1962, che indicò in primo luogo l'edilizia scolastica come capitolo su cui destinare le risorse finanziarie<sup>84</sup>.

Coerentemente alla politica di esclusione dal contesto ordinario scolastico, le norme finanziarie furono dirette alla separazione, per la creazione di scuole speciali per i minorati psicofisici e per la rieducazione sociale e, altresì, alla differenziazione, per l'istituzione di classi differenziali nella scuola di completamento dell'obbligo e per l'incremento delle classi differenziali nelle scuole elementari. Altra voce di spesa fu la didattica, sia rispetto l'attrezzatura scolastica, necessaria al funzionamento delle scuole e delle classi predette, sia riguardo la formazione degli insegnanti, attraverso l'organizzazione di appositi corsi di specializzazione.

Per il raggiungimento di tali obiettivi fu autorizzata la spesa di lire un miliardo<sup>85</sup>.

L'individuazione di una somma individuata in base a un *quantum* fisso, e non mediante la predeterminazione di criteri volti a definire a posteriori le risorse necessarie risulta problematica, giacché si attesta su valutazioni astratte e non sulle effettive esigenze del processo di riforma, ed esprime al contempo piena discrezionalità nell'individuazione della somma da erogare, definita in base alla disponibilità di bilancio e rimodulabile una volta stanziata.

Peraltro, la spesa avrebbe riguardato esclusivamente la scuola dell'obbligo e non gli altri gradi di istruzione, quindi la garanzia di un impegno pubblico sarebbe stata limitata al conseguimento della licenza media o al compimento dei quindici anni di età, se lo studente avesse dimostrato di aver osservato per almeno otto anni le norme sull'obbligo scolastico<sup>86</sup>.

L'art. 28, comma 2 della legge n. 118 del 1971<sup>87</sup> dispose infatti che l'istruzione dell'obbligo «deve avvenire» nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o

84. Legge 26 gennaio 1962, n. 17, *Utilizzazione di fondi sinora accantonati per il piano di sviluppo della scuola*.

85. Cfr. art. 8, legge n. 17 del 1962 e la circolare ministeriale 9 luglio 1962, n. 4245.

86. Cfr. art. 8, comma 2, legge n. 1859 del 1962.

87. Cfr. legge 30 marzo 1971, n. 118, *Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*.

rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali. Per le scuole medie superiori e l'università fu invece disposto che la frequenza degli invalidi civili e dei mutilati sarebbe stata «facilitata».

Per il grado elementare e per quello della scuola media inferiore, i disabili lievi<sup>88</sup> avrebbero goduto di una posizione giuridica soggettiva azionabile in giudizio, legata al dovere («deve avvenire») dello Stato di approntare i servizi necessari per l'integrazione, espresso da una norma dall'evidente contenuto precettivo; i disabili gravi sarebbero stati destinati agli appositi istituti o, in alternativa, all'esclusione dal circuito istruzione, nel caso in cui il giudizio medico avesse reputato le deficienze intellettive o le menomazioni invalidanti rispetto l'apprendimento.

Per la scuola media superiore e per il grado universitario l'impegno sarebbe stato invece programmatico, infatti la frequenza degli invalidi e dei mutilati civili sarebbe stata «facilitata» e non «assicurata».

Una impostazione siffatta avrebbe avuto riflessi determinanti per le politiche di spesa giacché il dovere di assicurare le prestazioni pubbliche sarebbe stato circoscritto al grado di istruzione dell'obbligo.

Ciò avvenne in un quadro più ampio, ove il godimento del diritto all'integrazione scolastica rimase fortemente ancorato ai limiti di bilancio, come emerge da tutte quelle norme che predeterminano un *quantum* definito *ex ante* e non *ex post*.

Si richiama a tal proposito l'art. 32 della legge 118 cit., il quale per far fronte alla spesa complessiva necessaria per l'attuazione degli impegni di legge per l'anno finanziario 1971 indicava quali fonti di reperimento le somme stanziare in capitoli iscritti nel bilancio dei ministeri della sanità e del tesoro.

Nel contesto indicato rileva la sentenza n. 215 del 1987 a cui si faceva poc' anzi riferimento, che dichiarò l'illegittimità costituzionale di una parte dell'art. 28 cit. La Corte costituzionale «trasforma» la norma programmatica, inidonea a dar certezza al diritto, in cogente<sup>89</sup>, ossia foriera di un diritto soggettivo perfetto.

Il ragionamento ruota intorno al significato assunto dal comma 1 dell'art. 34 Cost., nel contesto dell'eguaglianza sostanziale e del principio personalista.

88. P. Nocera, *Scuola. Integrazione di chi? In che scuola? Con quale progetto?* pubblicato in [www.superAbile.it](http://www.superAbile.it).

89. Come osserva C. Colapietro, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, cit., 20.

«Statuendo che “la scuola è aperta a tutti”» osserva la Corte «l’art. 34 primo comma Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” apprestata dall’art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L’art. 2 poi si raccorda e si integra con l’altra norma fondamentale di cui all’art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini [*sic*]. Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell’art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all’istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona»<sup>90</sup>.

Fu quindi dichiarata l’illegittimità parziale del comma 3 dell’art. 28<sup>91</sup>, nella parte in cui prevedeva che «sarà facilitata» anziché disporre «è assicurata» la frequenza delle scuole secondarie superiori.

Avendo «contenuto esclusivamente programmatico»<sup>92</sup>, come si legge in motivazione, l’impegno sarebbe stato «generico», un semplice rinvio ad imprecisate e future facilitazioni, e non avrebbe conferito «certezza giuridica» riguardo il diritto del disabile di frequentare la scuola secondaria superiore e l’università.

Accordandosi a quanto si diceva nel Capitolo II sul comma 3 dell’art. 34 Cost., la Corte costituzionale osserva poi che la capacità e il merito sono da valutarsi secondo parametri «adeguati alle rispettive situazioni personali»<sup>93</sup>. Assumere come “automatica” l’incapacità dell’alunno/studente disabile senza aver predisposto gli strumenti «cioè le “altre provvidenze” di cui all’art. 34, quarto comma» per sopperire all’iniziale posizione di svantaggio «equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale – per quanto si è già detto – l’effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola»<sup>94</sup>.

90. Corte cost. n. 215 del 1987, *Considerato in diritto*, 6, secondo cpv.

91. Cfr. art. 28, comma 2, legge n. 118 del 1971. Vedi inoltre art. 43, legge n. 104 del 1992.

92. Corte cost. n. 215 del 1987, *Considerato in diritto*, 4.

93. Corte cost. n. 215 del 1987, *Considerato in diritto*, 1, terzo cpv. Coerentemente peraltro all’approdo cui giunsero alcune circolari ministeriali di qualche anno prima, vedi circolari 28 aprile 1982, n. 129, *Problemi inerenti alla presenza di alunni handicappati nella scuola secondaria superiore* e del 16 giugno 1983, n. 163, *Prove d’esame di maturità da parte dei candidati portatori di handicap fisici e/o sensoriali*.

94. Corte cost. n. 215 del 1987, *Considerato in diritto*, 6, quarto cpv.

Ulteriori arresti della giurisprudenza costituzionale hanno confermato la piena esigibilità di quelle prestazioni pubbliche considerate “in concreto” parte fondante del diritto all’integrazione, iscritto “in astratto” nel testo costituzionale<sup>95</sup>.

## **9. Dalla separazione e differenziazione all’integrazione finanziariamente “condizionata”**

Un tal modello, caratterizzato da una sorta di “doppio binario” per l’integrazione, dalla predeterminazione del *quantum*, dal condizionamento finanziario del diritto, lo ritroviamo in alcuni interventi successivi, che si pongono nella direzione di voler rafforzare la protezione giuridica offerta all’alunno/studente con disabilità: il riferimento è alle leggi n. 970 del 1975 e n. 517 del 1977.

Pur vero che tali leggi segnano una tappa fondamentale nel percorso dell’inclusione, nondimeno, sul lato finanziario, rimasero ispirate all’idea, errata, che l’integrazione fosse la “meta” da raggiungere con i “tempi” e i “modi” definiti dal legislatore, secondo una approccio gradualistico, e non un diritto soggettivo perfetto, da garantire *hic et nunc*.

Gli articoli 2 e 7 della legge n. 517 cit. esprimono una prospettiva siffatta.

Per le politiche di spesa rileva positivamente l’obbligo di “programmazione educativa”: in fase di elaborazione e in quella di revisione del programma di integrazione, in ottica democratica, sarebbero stati coinvolti gli organi collegiali della scuola.

Significativo è l’art. 10, per cui l’integrazione alle classi ordinarie del grado elementare e medio sarebbe avvenuta esclusivamente in quelle scuole ove fossero stati «assicurati» l’integrazione specialistica e i ser-

95. Si vedano ad esempio Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 52, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 413 ss., *Considerato in diritto* 4, primo, secondo e terzo cpv. (sulla mancata previsione della riscattabilità, ai fini del trattamento di quiescenza, dei titoli di studio di specializzazione o di perfezionamento (post-secondari) non rilasciati da università, ma da istituti e scuole riconosciuti dal ministero della pubblica istruzione e richiesti per l’assegnazione ai posti di insegnante di “sostegno”); Corte cost., 6 luglio 2001, n. 226, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 2020, *Considerato in diritto* 3.2. (in materia di obbligo scolastico per gli alunni con disabilità compiuti i diciotto anni); Corte cost. 22 novembre 2002, n. 467, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 3908, *Considerato in diritto* 4 (diritto all’indennità di frequenza per i minori con disabilità che frequentano l’asilo nido).

vizi di sostegno. L'integrazione sarebbe dipesa, dunque, dalla capacità finanziaria della scuola di erogare le relative prestazioni, non da quella dello Stato di finanziarle. Una norma a ben vedere assai illogica.

Peraltro l'integrazione specialistica, il servizio socio-psicopedagogico e altre forme particolari di sostegno, furono sottoposte al limite della disponibilità di bilancio.

Tale limite avrebbe condizionato il piano delle attività del programma educativo: in sede di elaborazione il collegio dei docenti avrebbe dovuto tener conto delle unità di personale assegnate dalla direzione didattica e delle disponibilità edilizie e assistenziali per l'integrazione.

Fu previsto un insegnante specializzato per ogni classe e, sul piano temporale, per sei ore settimanali. Un ostacolo, quello del limite orario, che si poneva contro il principio personalista e quello di eguaglianza sostanziale, su cui furono centrate le finalità della legge, giacché non avrebbe garantito l'integrazione qualora le circostanze di fatto avessero richiesto ore aggiuntive. A ciò pose rimedio lo stesso legislatore che dispose l'abrogazione del limite orario per effetto dell'art. 14, comma 7, legge n. 270 del 1982<sup>96</sup>.

Anche in recenti interventi sul tema, come in sede di decreti attuativi della legge "Buona scuola", permane il limite finanziario rispetto le prestazioni dell'inclusione scolastica.

Il riferimento è a quanto dispone l'art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2017 (anche dopo le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 96 del 2019) in materia di piano per l'inclusione scolastica: si avverte che esso è attuato «nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili». Una previsione siffatta non è esente da critiche, dal momento in cui rende la valutazione di qualità "astratta", perché non si poggia su risorse "assicurate" e persino "fuorviante" perché la scelta della scuola (da parte dell'alunno/studente e della sua famiglia) potrebbe dipendere da un piano di cui è incerta l'attuazione<sup>97</sup>.

96. Per un approfondimento si rinvia a F. Girelli, *Il "doppio binario" di tutela del diritto all'istruzione delle persone con disabilità ed il contrasto alla «tirannia del denaro»*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 298. Emblematica è in tal senso la sentenza Corte cost., 22 febbraio 2010, n. 80, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 879 ss., che ha dichiarato illegittime alcune norme della legge del 24 dicembre 2007, n. 244, *Legge finanziaria 2007*, relative alla determinazione dei posti dei docenti di sostegno.

97. D. Caldirola, *Riconoscimento e garanzie del diritto all'inclusione scolastica: un percorso ancora da compiere*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e*

## 10. L'integrazione verso la dimensione di diritto soggettivo perfetto

La legge n. 104 del 1992, sotto la lente del finanziamento, evidenzia un deciso “cambio di passo” del modello di spesa per l’inclusione scolastica.

Scorrendo le norme finanziarie si nota l’uso massiccio dei verbi «garantire» e «assicurare» rispetto a prestazioni di diversa natura<sup>98</sup>.

Si tratta per lo più di norme a contenuto precettivo e finanziario, giacché impongono allo Stato obblighi di spesa e riconoscono ai destinatari il diritto a un *set* di prestazioni sociali, volte all’integrazione, dalla scuola materna all’università<sup>99</sup>.

I settori di intervento investono una pluralità di capitoli di spesa, sì da rendere di complessa soluzione una loro disamina organica<sup>100</sup>. Sul piano dell’intellegibilità il quadro è «complesso e frammentato», su quello gestionale «opaco»<sup>101</sup>.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 406 del 1992 pare dire che la pluralità dei capitoli di spesa è a ben vedere un fattore “fisiologico”, dovuto all’incidenza della legge in settori che spaziano dalla ricerca scientifica all’assistenza, anche sanitaria, dall’inserimento lavorativo all’integrazione scolastica, con specifica attenzione all’eliminazione delle barriere architettoniche e di ogni altro ostacolo all’esercizio di diritti costituzionalmente protetti<sup>102</sup>.

Alla complessità peraltro hanno contribuito una serie di altre riforme: il federalismo fiscale e l’autonomia scolastica in primo luogo, da cui risulta un quadro di competenze “a mosaico” come si diceva, dove non

*inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 286-287.

98. Cfr. legge n. 104 del 1992, in particolare: l’art. 5, comma 1, lettere *c, h, l*; l’art. 12, commi 1 e 2; l’art. 14, comma 1, lettera *c*; l’art. 17, comma 1; l’art. 29, comma 2.

99. Cfr. l’art. 12, comma 2, legge n. 104 del 1992, che ha riconosciuto alla persona con disabilità il diritto soggettivo all’educazione e all’istruzione, dalla scuola materna all’università.

100. Cfr. l’art. 42, comma 1, lettere *da a q* e in particolare comma 5, legge n. 104 del 1992: «All’onere derivante dall’attuazione della presente legge, pari a lire 120 miliardi per l’anno 1992 e a lire 150 miliardi a decorrere dall’anno 1993, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1992, all’uopo utilizzando l’accantonamento “Provvedimenti in favore di portatori di handicap”».

101. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo e gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 13/2018/G, cit., 16.

102. Corte cost., 29 ottobre 1992, n. 406, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 3491, in particolare *Considerato in diritto* 2, secondo cpv.

sempre v'è corrispondenza fra il titolare della leva finanziaria e l'erogatore e il gestore della prestazione pubblica.

Riprendendo l'esempio poc'anzi offerto: con l'autonomia scolastica, e in particolare col decreto del presidente della Repubblica n. 275 del 1999<sup>103</sup>, il fondo per l'inclusione è stato trasferito all'interno di quello di istituto, senza indicare il vincolo di destinazione; la platea di soggetti autorizzati a effettuare la spesa è stata ampliata, rendendo ancora più arduo il monitoraggio<sup>104</sup>.

Per alcune prestazioni l'onere finanziario è peraltro posto sul bilancio dei soggetti obbligati all'erogazione, una sorta di "delega" dal bilancio dello Stato a quello di altri, che segna la de-responsabilizzazione del bilancio centrale rispetto a quelle prestazioni preposte al soddisfacimento dell'integrazione scolastica. Lo vediamo ad esempio per gli studenti universitari con disabilità, riguardo il diritto ai sussidi tecnici e a quelli didattici specifici, nonché al supporto di appositi servizi di tutorato specializzato<sup>105</sup>, dove la spesa è posta in capo al bilancio delle università. E, ancora, rispetto al trasporto individuale, dove il soggetto obbligato è il Comune, nell'ambito delle proprie risorse ordinarie, senza dunque poter godere di trasferimenti statali o poter agire sulla fiscalità comunale come leva per l'integrazione<sup>106</sup>.

## **11. Il finanziamento di "situazioni specifiche" per l'inclusione: rischi e incertezze per i conti pubblici**

Sino al "riconoscimento" di ulteriori fattori di potenziale esclusione (al di là della disabilità s'intende) le politiche di spesa furono informate

103. Decreto del presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

104. Il fondo per il funzionamento di istituto ha offerto importanti risorse aggiuntive alle scuole per integrare il Piano dell'offerta formativa (Pof), per co-finanziarie eventuali progetti europei e, infine, per sostenere progetti sperimentali e anche di formazione per l'integrazione scolastica dei disabili (come chiarito dalla circolare ministeriale del 10 novembre 1998, n. 446, *Problematiche concernenti i finanziamenti della Legge 440/97 – risposte a quesiti*); il fondo è stato oggetto di incrementi annuali, cfr. legge 20 gennaio 1999, n. 9, *Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*.

105. Cfr. l'art. 13, comma 6 *bis*, legge n. 104 del 1992, comma aggiunto dalla legge 28 gennaio 1999, n. 17, *Integrazione e modifica della legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

106. Cfr. l'art. 26, comma 2, legge n. 104 del 1992.

all'*uniformità*: oltre la distinzione fra disabili gravi e non, non ve ne erano altre; l'eguaglianza formale guidò il legislatore nella scelta della platea degli aventi diritto e, dunque, nella modulazione della spesa.

Sul piano normativo, gli inizi degli anni 2000 segnano l'avvio della "specializzazione" degli interventi finanziari, con la vocazione (inclusiva) di voler offrire gli strumenti per garantire l'istruzione per *ogni* alunno/studente. Segnano tal processo la legge n. 69 del 2000<sup>107</sup> e la citata n. 170 del 2010, per l'inclusione degli alunni con disabilità sensoriale e per gli alunni con disturbi specifici dell'apprendimento.

In particolare, l'art. 1, della legge n. 69 cit. ha previsto un incremento del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, di cui alla legge n. 440 del 1997, volto al potenziamento e alla qualificazione delle prestazioni riguardanti l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità sensoriale. L'adattamento degli edifici, i corsi di alta qualificazione dei docenti, i progetti di integrazione scolastica degli alunni e di formazione del personale docente sono fra i settori coinvolti dalla spesa.

Similmente ha disposto la legge n. 170 del 2010 che, data la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 9, non ha individuato ulteriori risorse finanziarie per l'attuazione della legge: «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Ciò comporta, di tutta evidenza, che le finalità di cui all'art. 2, volte al successo scolastico e all'inclusione, non sono assistite da strumenti finanziari integrativi rispetto a quelli implementati nell'ordinamento<sup>108</sup>. Salvo per i programmi di formazione del personale docente e dirigenziale delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le scuole dell'infanzia, per cui fu «assicurata» un'adeguata preparazione riguardo alle problematiche

107. Legge 22 marzo 2000, n. 69, *Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap*.

108. Cfr. art. 2 (finalità) della legge n. 69 del 2000: «1. La presente legge persegue, per le persone con DSA, le seguenti finalità: a) garantire il diritto all'istruzione; b) favorire il successo scolastico, anche attraverso misure didattiche di supporto, garantire una formazione adeguata e promuovere lo sviluppo delle potenzialità; c) ridurre i disagi relazionali ed emozionali; d) adottare forme di verifica e di valutazione adeguate alle necessità formative degli studenti; e) preparare gli insegnanti e sensibilizzare i genitori nei confronti delle problematiche legate ai DSA; f) favorire la diagnosi precoce e percorsi didattici riabilitativi; g) incrementare la comunicazione e la collaborazione tra famiglia, scuola e servizi sanitari durante il percorso di istruzione e di formazione; h) assicurare eguali opportunità di sviluppo delle capacità in ambito sociale e professionale».

relative ai DSA. Per tali finalità fu autorizzata la spesa pari a un milione di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, a valere sul fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, iscritto nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze.

Sul piano giurisprudenziale, volge alla prospettiva della specializzazione la sentenza n. 80 del 2010, in materia di insegnante di sostegno, dove la Corte costituzionale riconosce che i disabili non sono ascrivibili a un gruppo omogeneo e che dunque sono necessari meccanismi di rimozione degli ostacoli «che tengano conto della tipologia di handicap di cui risulti essere affetta in concreto una persona»<sup>109</sup>.

La Corte ricorda, infatti, che «ciascun» disabile è coinvolto in un processo di riabilitazione finalizzato ad un suo completo inserimento nella società, all'interno del quale l'istruzione e l'integrazione scolastica rivestono un ruolo di primo piano.

In base a tale ragionamento è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 (la finanziaria per il 2008), nella parte in cui ha posto un tetto massimo al numero degli insegnanti di sostegno (comma 413) e in cui ha sancito il divieto di assumere insegnanti di sostegno tramite lo strumento della "deroga", in presenza di gravi disabilità, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente (comma 414).

Sotto il profilo dell'inclusione l'orientamento richiamato è da giudicare in modo positivo, dal punto di vista finanziario ha però creato un aumento della spesa pubblica che, in assenza di programmazione, è stata esposta all'incertezza. La nota congiunta del ministero delle finanze e della ragioneria di stato del maggio del 2018 osserva, infatti, che la spesa per i posti in deroga è aumentata esponenzialmente, in ragione dei provvedimenti giurisdizionali e delle esigenze specifiche sopravvenute. La Corte dei conti aggiunge che in termini finanziari, considerata per ogni posto docente di sostegno un costo di circa euro 33.000 annui, l'onere maggiore è pari a 5,1 miliardi di euro<sup>110</sup>.

Una pista in cui convergono gli studi della pedagogia speciale e del costituzionalismo, che potrebbe giovare alla spesa pubblica e segnerebbe una ulteriore tappa verso la prospettiva sociale e culturale della disabilità, è quella dell'insegnante "unico".

109. Corte cost., n. 80 del 2010, *Considerato in diritto*, 3, secondo e terzo cpv.

110. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo e gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 13/2018/G, cit., 47.

Prospettiva che, si badi bene, non è stata accolta dal recente decreto legislativo n. 59 del 2017, che si muove sui binari della “separazione”.

A riguardo, osserva Giuditta Matucci: «a fronte dell’obbligo di formazione sancito dalla legge 107/2015 in riferimento a *tutti* i docenti e il personale ATA, corrisponde un intervento rivolto quasi prettamente ai docenti di sostegno, che, sebbene contitolari delle classi in cui operano, finiscono *di fatto* con l’essere dei meri “delegati” allo svolgimento di attività di supporto dell’alunno in difficoltà. Si assiste, secondo alcuni, alla separazione delle carriere fra docenti curricolari e docenti di sostegno, la qual cosa ad avviso di chi scrive contraddice la definizione stessa della “Buona scuola” come *comunità* aperta e accogliente verso tutti: viene meno infatti l’idea d’integrazione come espressione di *corresponsabilità*»<sup>111</sup>.

Sulla stessa linea si pone Dario Ianes: «Altri temi strategici si stanno affacciando da pochi anni nel dibattito italiano [...]. Particolarmente importante, a mio avviso, è quello che riguarda l’evoluzione dell’insegnante di sostegno e la cosiddetta «speciale normalità». Un insegnante di sostegno che accetti supinamente meccanismi di delega [...] lavora male e contro l’inclusione: è necessario riformare radicalmente il ruolo del docente di sostegno, liberandolo dal legame della certificazione, facendolo diventare un insegnante curricolare a tutti gli effetti»<sup>112</sup>.

Entrambe le osservazioni, che si ritengono assolutamente condivisibili, spingono verso l’abrogazione di due distinti percorsi di formazione (e classi di concorso), sì che *ogni* insegnante sia *anche* un insegnante di sostegno e sì che la spesa pubblica assuma in tal voce quella “certezza” che oggi manca.

La prospettiva suggerita è quella che fa riferimento a un modello “universale”, che nel tema del finanziamento significa modulare la spesa in modo uguale per *tutti* tenendo conto delle esigenze di *ciascuno*.

L’esempio che esprime una prospettiva universale è efficacemente offerto da Dario Ianes nei suoi interventi il quale riprende di frequente l’immagine della “recinzione di vetro”: questa consente al bambino “alto” e a quello “basso” di vedere la partita assolvendo per tutti, in modo uguale, e in ottica universale, la funzione di delimitare l’area del pubblico. Il modello di spesa che specializza, al contrario, investe risorse finanziarie prima per una recinzione non trasparente e poi per acqui-

111. G. Matucci, “Buona scuola”: *l’inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*”, cit., 15.

112. D. Ianes, *La scuola inclusiva, ovvero verso l’univers-quità*, cit., 407.

stare gli sgabelli per i bambini bassi: il risultato è un *surplus* di spesa e un bambino triste perché si sentirà trattato in modo diverso.

Con ciò non si vuole criticare la legge n. 170 cit. che, anzi, ha il merito di aver riconosciuto sul piano normativo ulteriori fattori di potenziale svantaggio e di aver previsto alcuni, seppur limitati, impegni finanziari. Quel che piuttosto si vuole rimarcare è che l'inclusione impone al modello di spesa di volgere all'universalità: un paradigma che potrebbe essere assunto per modulare la spesa per l'istruzione è quello offerto dall'*Universal design for learning*, una modalità di progettazione e di gestione della pratica educativa inclusiva, adeguata alle diverse modalità di apprendimento e alle condizioni che possono presentarsi nei diversi contesti<sup>113</sup>.

Applicato al modello lo renderebbe universale ed eguale *per* tutti e ciascuno, dove a "monte" è assunta come regola per il legislatore l'universalità, principio suggerito dalla pedagogia e dal costituzionalismo per far sì che le prestazioni pubbliche dell'inclusione siano modulate in modo uguale *per tutti*, sul piano formale, sì da assolvere le esigenze di *ogni* alunno/studente, sul piano sostanziale.

## **12. Il finanziamento dell'inclusione alla luce del quadro internazionale di tutela della persona disabile e i fondi UE**

Senza pretesa di illustrarne compiutamente i contenuti, basti ricordare che fra le fonti più importanti di livello internazionale ed europeo in ordine al diritto di istruzione delle persone con disabilità vi sono la Carta sociale europea, il Trattato sull'Unione europea, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>114</sup>.

La Carta sociale europea (CSE) è stata adottata a Torino nel 1961 e, successivamente alla revisione di Strasburgo del 1996, sono stati riuniti in un unico trattato i diritti riconosciuti dalla versione originaria del 1961 e quelli frutto del Protocollo addizionale del 5 maggio 1988, entrato in vigore il 4 settembre 1992. La versione revisionata della Carta

113. Per un miglior approfondimento a G. Matucci, *Dall'inclusione all'universalizzazione*, cit., 54-55; S. Maggiolini, *Uno, nessuno, centomila, sguardi, bisogni e risorse che abitano la scuola*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 328.

114. Come ricorda M. Falanga, *Diritto scolastico*, cit., 270.

sociale europea è stata ratificata dall'ordinamento italiano con la legge n. 30 del 1999<sup>115</sup>.

L'art. 15 indica il diritto delle persone con disabilità all'autonomia, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della comunità; il successivo art. 17, comma 1, dispone che ai fini della garanzia di tali diritti «le Parti si impegnano [...] in particolare ad adottare i provvedimenti necessari per somministrare alle persone inabili o minorate un orientamento, un'educazione ed una formazione professionale nel quadro del diritto comune ogni qualvolta ciò sia possibile oppure, se tale non è il caso, attraverso istituzioni specializzate pubbliche o private».

Fino di recente la CSE non è stata utilizzata da parte dei giudici costituzionali per valutare la legittimità costituzionale delle norme interne, pur essendo effettivamente una fonte del diritto dell'Unione europea, idonea in virtù di tale qualificazione ad assumere lo *status* di parametro interposto di legittimità costituzionale. La dottrina ha parlato di “trascuratezza” dei giudici *a quibus* nonché di “aporia” rispetto a quei diritti che pur sono riconosciuti a livello eurounitario ma che poi sono “negletti” sul piano nazionale e costituzionale<sup>116</sup>. Si è parlato a proposito della CSE di «Carta di serie B», di «Cenerentola»<sup>117</sup>.

115. Legge 9 febbraio 1999 n. 30, *Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996*. In dottrina: O. Schutter, *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Studio per la Commissione AFCO, Direzione generale politiche interne. Unità tematica Diritti dei cittadini e affari costituzionali, Unione europea, 2016, 23; Schutter, *Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne*, in *Mélanges en hommage à Jeand-Paul Quéau*, Paris, 2010, 217-261; U. Khaliq, *The European Union and the European Social Charter: Never the twain shall meet?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2014, 169-196; C. Panzera, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, in *Revista Jurídica de los derechos sociales*, 2013.

116. S. Sturniolo, *Una porta prima facie ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 luglio 2018; A. Spadaro, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Atti del Convegno di studi Reggio Calabria, 26 febbraio 2016*, Napoli, 2016, 12 e 16; M. Nisticò, *La libertà sindacale ed il diritto di critica sindacale degli appartenenti alla Polizia di Stato. Profili di interesse costituzionalistico*, in G. Famiglietti, M. Nisticò, M. Falsone, P. Alibi, *Libertà politiche e sindacali nella polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, Milano, 2016, 40.

117. A. Spadaro, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale*, cit., 12, 20.

Senonché, di recente, dalle pronunce della Corte costituzionale 120 e 194 del 2018<sup>118</sup>, alcune delle norme della Carta sociale europea riveduta sono state utilizzate per la prima volta come parametro interposto di legittimità costituzionale della legge. Tali decisioni hanno segnato una novità perché in modo espresso hanno riconosciuto alle norme della CSE quella posizione sub-costituzionale già riconosciuta alle norme CEDU. Per quest'ultime le sentenze "gemelle" 348 e 349 del 2007<sup>119</sup> avevano affermato l'idoneità a essere ammesse fra i parametri interposti di legittimità costituzionale della legge, per verificare la compatibilità dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali contratti (ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.).

118. G. E. Polizzi, *La Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019, 1-15; S. Sturniolo, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 luglio 2018; G. Monaco, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 settembre 2018.

119. Corte cost. 24 ottobre 2007 n. 348 e Corte cost. 24 ottobre 2007 n. 349, di quest'ultima cfr. in particolare *Considerato in diritto* 6. 2., sesto cpv. Fra i numerosi commenti sulle due sentenze "gemelle" si segnalano: F. Sorrentino, *Apologia delle sentenze gemelle*, in *Diritto e società*, 2009, 213 ss.; M. Luciani, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2008, 203 ss.; M. Cartabia, *Le sentenze gemelle: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 3564; B. Conforti, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, 569 ss.; L. Condorelli, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 302 ss.; E. Cannizzaro, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 138 ss.; G. Gaja, *Il limite del rispetto degli obblighi internazionali: un parametro definito solo parzialmente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 137; F. Donati, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008; T. F. Giupponi, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007; D. Tega, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte subordinata a fonte "subcostituzionale" del diritto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007; A. Ruggeri, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità (sentt. 348/2007 e 349/2007)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007; C. Pinelli, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa configgenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3518 ss.

In precedenza<sup>120</sup> le norme CSE erano state richiamate, a ben vedere in modo assai sommario, negli atti introduttivi dei giudizi a *quibus*<sup>121</sup> o in quelli di intervento<sup>122</sup>. Più raramente sono state invocate come parametro interposto di legittimità dagli stessi giudici rimettenti nell'ordinanza di rinvio<sup>123</sup>. In questi casi, però, il riferimento alle norme CSE ha avuto

120. Risulta che la prima pronuncia ove v'è menzione alle norme della CSE è del 1983 e, sino alle sentenze numeri 120 e 194 del 2018, si hanno cinque sentenze di merito (2 giugno 1983, n. 163, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, 907 ss.; 26 gennaio 1990, n. 30, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, 103 ss.; 15 marzo 1994, n. 86, in *Giurisprudenza costituzionale*, 838 ss.; n. 80 del 2010; 23 luglio 2015, n. 178, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 1348 ss.; una ordinanza di manifesta inammissibilità (2 dicembre 2005, n. 434, in *Giurisprudenza costituzionale* 2005, 4693 ss.; una ordinanza di ammissibilità del quesito referendario (7 febbraio 2000, n. 46, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 360 ss.).

121. Corte cost. n. 30 del 1990, *Ritenuto in fatto*, 2 ultimo cpv. dove gli articoli 5 e 6 CSE sono richiamati in fatto al solo scopo di dar conto che gli attori dei giudizi a *quibus* invocavano le norme della CSE come canone di interpretazione della legge: «per desumerne che il divieto per alcune organizzazioni sindacali di ottenere spazi e riconoscimenti si porrebbe in contrasto con tali fonti normative internazionali, con conseguente possibile violazione anche degli artt. 10 e 35 Cost.».

122. Corte cost. n. 178 del 2015, *Ritenuto in fatto*, 1.4. quarto cpv., 1.5. quinto cpv., 1.6. terzo cpv. e *Considerato in diritto* 16 quinto cpv., sulla legittimità di una serie di norme volte a “sospendere” per il periodo 2010-2014 il diritto alla contrattazione collettiva e agli aumenti periodici della retribuzione dei dipendenti pubblici (con l'effetto di una sorta di “congelamento” prolungato delle retribuzioni). In tal caso le norme della CSE sono richiamate esclusivamente negli atti di intervento di alcune sigle sindacali: «Si deve inoltre citare l'art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995».

123. Corte cost. n. 80 del 2010, *Ritenuto in fatto*, 1.1.3 e *Considerato in diritto*, 4 primo e secondo cpv., sulla legittimità costituzionale di alcune norme della legge finanziaria del 2008 volte a fissare un limite “massimo” dei posti di insegnanti di sostegno e a vietarne l'assunzione in deroga in classi con studenti con disabilità grave; con ordinanza n. 230 del 2009 il giudice *a quo* indicava fra i parametri di legittimità costituzionale l'art. 4, comma 2 CSE. L'incostituzionalità era però dichiarata in riferimento all'art. 24 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità (parametro interposto *ex art.* 117, comma 1 Cost.) e all'articolo 38, comma 3 Cost. (probabilmente in virtù della specialità delle norme). Cfr. altresì Corte cost. ord. n. 434 del 2005 dove sul diritto alla maggiorazione salariale per il lavoro straordinario dei dipendenti di Ferrovie dello Stato S.p.a. i giudici *a quibus* invocavano fra i parametri interposti di legittimità costituzionale l'art. 4, punto 2 CSE riveduta *ex* articoli 117 (ord. n. 15 del 2004) e 11 (ord. n. 1051 del 2004) Cost.

la finalità principale di “rafforzare” l’interpretazione circa la compatibilità costituzionale della normativa impugnata, la quale è stata valutata (però) alla stregua di altri parametri, anche interposti, di legittimità costituzionale<sup>124</sup>.

Vi è poi l’art. 2 del Trattato dell’Unione europea che impegna gli stati membri alla promozione di un elevato livello di istruzione e al contrasto a ogni tipo di discriminazione, e più nello specifico la Carta UE che, agli articoli 14, comma 1, 20, 21, comma 1 e 26, prescrive il diritto di istruzione del disabile e il divieto di discriminazioni, nel quadro del principio di eguaglianza, e il dovere di predisporre quelle misure intese a garantirne l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

La lotta alle discriminazioni e la promozione dell’inclusione sociale della persona con disabilità sono assunti a obiettivi primari per la determinazione delle politiche e delle azioni dell’UE: in tal senso l’art. 19, comma 1 del TFUE conferisce al Consiglio, previa autorizzazione del Parlamento europeo, il potere di adottare «i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni» con specifico riferimento alla disabilità.

Orbene, in un quadro siffatto, nell’ambito della politica di coesione UE, si colloca una delle fonti di finanziamento dell’istruzione inclusiva.

In primo luogo v’è da ricordare il fondamentale ruolo svolto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la quale ha offerto nozioni giuridiche comuni, che sul piano dei fondi europei agevolano la partecipazione ai programmi di investimento.

Da una disamina seppur sommaria del quadro emerge che le modalità in cui l’UE partecipa finanziariamente all’inclusione scolastica sono principalmente due: le somme forfettarie o, più spesso, il co-finanzia-

124. Corte cost. n. 163 del 1983, *Considerato in diritto*, 6 primo, secondo e terzo cpv., dove era dichiarata l’incostituzionalità di una serie di norme “restrittive” del trattamento pensionistico di invalidità in virtù degli articoli 38, comma 3 e 3, comma 2 Cost., e non in base all’art. 15 CSE (diritto della persona con disabilità all’autonomia, all’integrazione sociale, e alla partecipazione alla vita della comunità) che pur è menzionato per ricordare che l’art. 38, comma 3 «ha riscontro» nell’art. 15 cit. («il quale, anzi, contiene una previsione normativa più compiuta e puntuale»). Cfr. inoltre Corte cost. n. 46 del 2000, *Considerato in diritto*, 3 ultimo cpv., dove in un giudizio di ammissibilità del quesito referendario concernente l’abrogazione dell’art. 18 Statuto dei lavoratori, la Corte costituzionale richiamava l’art. 24 della CSE riveduta per ricordare che i lavoratori hanno diritto a non essere licenziati senza un valido motivo e, in caso di licenziamento ingiustificato, hanno il diritto a un congruo indennizzo o ad adeguata riparazione, oltre che a ricorrere a una autorità giurisdizionale.

mento di progetti, nell'ambito delle risorse offerte dai cosiddetti "fondi strutturali" provenienti dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di sviluppo regionale e risorse nazionale (FESR). I progetti sono approvati dalla Commissione europea, e la titolarità delle risorse finanziarie è iscritta al bilancio del ministero della pubblica istruzione.

Fra i programmi finanziati, rilevano per l'inclusione quelli riguardanti gli «Ambienti per l'apprendimento»<sup>125</sup> e le «Competenze per lo sviluppo»<sup>126</sup>, che hanno previsto interventi di circa due miliardi di euro per il periodo 2007-2013 e il programma «Per la scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento»<sup>127</sup>, che ha stanziato investimenti per circa tre miliardi di euro per il 2014-2020.

Scorrendo le finalità emergono alcune direzioni strategiche per l'allocatione delle risorse finanziarie, volte alla scuola inclusiva: la promozione della lotta alle discriminazioni, le pari opportunità e l'inclusione scolastica.

Rispetto le infrastrutture, fra gli obiettivi si ritrova la loro riqualificazione, per consentire alle persone con disabilità una maggiore qualità della vita e financo, in ottica marcatamente "universale", la trasformazione delle scuole in centri di apprendimento polifunzionali accessibili a tutti.

Nei tre programmi v'è attenzione specifica per le Regioni "obiettivo convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), dato il *deficit* strutturale in cui versano. Emerge, infatti, dal «Rapporto nazionale prove INVALSI 2019», volendo parafrasare il pensiero di Giuseppe Lombardo Radice, che l'Italia è (ancora oggi) «meno che una». Dal campionato analizzato risulta che fra Nord e Sud, riguardo i livelli di apprendimento di italiano, matematica e inglese, vi sono veri e propri "divari territoriali". Un *trend* assai preoccupante che fa concludere che al Sud l'istruzione «resta un'emergenza». Di tutta evidenza la scelta di indirizzare le risorse finanziarie nei confronti di tali ragioni si sviluppa intorno all'accoglimento del principio di eguaglianza sostanziale nelle politiche di spesa, per cui situazioni diverse devono essere trattate in modo differenziato, qualora da una normazione uguale per tutti, sul piano formale, emergano delle discriminazioni indirette.

125. Commissione europea, decisione n. 3878 del 7 agosto 2007, Autorità di gestione Affari internazionali, Ufficio IV.

126. Commissione europea, decisione n. 5483 del 7 novembre 2007, Autorità di gestione Affari internazionali, Ufficio IV.

127. Commissione europea, decisione n. 9952 del 17 dicembre 2014, Autorità di gestione Affari internazionali, Ufficio IV.

Il programma 2014-2020 segna peraltro una novità rispetto ai precedenti: gli interventi sono modulati a favore di tutte le Regioni italiane le quali sono divise in tre categorie: “meno sviluppate” (quelle dell’obiettivo convergenza); “in transizione” (Abruzzo, Molise e Sardegna) e, infine, “più sviluppate” (Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Umbria).

L’ammontare di quest’ultimo fondo è organizzato secondo due assi di spesa: «l’istruzione», su cui agisce il finanziamento del FSE e «le infrastrutture per l’istruzione», il cui co-finanziamento deriva dal FESR.

### 13. La “crisi economica”: il principio di inclusione

Si è richiamato nel Capitolo II il percorso *in itinere* della giurisprudenza costituzionale riguardo la garanzia dei diritti sociali: basti ricordare che sino agli anni Novanta, l’interesse finanziario ha tendenzialmente prevalso sulla tutela del diritto sociale, assumendo i contorni di “super principio”; dopo emerge la necessità di proteggere il “nucleo inviolabile”, di fronte a misure volte a comprimere le prestazioni che lo presidiano, individuate dalla normativa o dalle circostanze fattuali.

In tal solco si pone la sentenza n. 275 del 2016<sup>128</sup>, con cui la Corte

128. Corte cost., 16 dicembre del 2016, n. 275. Si rinvia per un commento più specifico a F. Gambardella, *Diritto all’istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2017, 74; L. Madau, “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, 17 marzo 2017; L. Ardizzone, R. Di Maria, *La tutela dei diritti fondamentali e il “totem” della programmazione: bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziaria e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritto regionale. Rivista di diritto delle autonomie locali*, 30 aprile 2017; E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2017; A. Apostoli, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione “a caldo” della sentenza Corte cost. n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017; I. Ciolli, *I diritti sociali “condizionati” di fronte alla Corte costituzionale. Nota a C. Cost. 16 dicembre 2016, n. 275*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, 353-363.

costituzionale afferma che i vincoli di bilancio<sup>129</sup> “retrocedono” dinanzi le prestazioni per l’inclusione scolastica<sup>130</sup>.

Al vaglio di legittimità v’era l’art. 6, comma 2-*bis*, della legge Regione Abruzzo n. 78 del 1978, volta a predisporre misure per rendere

129. Fra i numerosi contributi in tema di diritti sociali e vincoli di bilancio, si vedano: B. Brancati, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*, Pisa, 2018; M. D’Amico, F. Biondi, *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; A. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali sull’Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2 febbraio 2017; F. Losurdo, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale*, Torino, 2016; P. Masala, *Crisi di democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, 12 novembre 2016; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l’equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 65; S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Torino, 2015; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 79 ss.; T. F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 51 ss.; G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 29 ss.; F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in) disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 13 settembre 2013; A. D’Aloia, *I diritti sociali nell’attuale momento costituzionale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013; A. Mangia, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, cit.; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013; G. Scaccia, *L’equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio delle fonti*, 2013; S. Sciarra, *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, 2013; D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 67 ss.; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, 17 aprile 2012, 2-3; A. Brancasi, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 8; I. Ciolli, *Le ragioni del diritto e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 16 maggio 2012; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013, 512 ss.; A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 6 dicembre 2011.

130. Più di recente si veda Corte cost. 17 aprile 2019, n. 89, con commento di E. Vivaldi, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte cost. n. 89/2019)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2019.

effettivo il diritto allo studio, la quale subordinava l'entità del contributo alle risorse individuate dalle leggi di bilancio e iscritte al pertinente capitolo di spesa<sup>131</sup>.

Le prestazioni sarebbero state condizionate dalle «mere decisioni» del legislatore regionale e non orientate alla tutela dei principi espressi dalla Costituzione in materia di inclusione scolastica.

La spesa aleatoria e incerta, per le ragioni suindicate, sarebbe stata altresì arbitraria, impiegabile ossia in prestazioni che non godono di pari tutela sul piano costituzionale, dal momento in cui non era stabilito un obbligo di allocazione delle risorse a favore del corrispondente capitolo in bilancio<sup>132</sup>.

Un modello siffatto avrebbe significato violare il nucleo essenziale dell'integrazione, mentre uno attento alla dignità della persona avrebbe imposto «certezza, stabilità e obbligatorietà»<sup>133</sup> del finanziamento di quei servizi che «in concreto» realizzano l'inclusione.

Non assicurando il *quantum* la norma impugnata non avrebbe garantito l'*an*.

Ciò si sarebbe posto in violazione dell'art. 10 Cost., per il contrasto con l'art. 24 della citata Convenzione ONU sui diritti della persona con disabilità, che assicura un sistema inclusivo a tutti i livelli e un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita (forse il giudice *a quo* avrebbe potuto riferirsi al comma 1 dell'art. 117 Cost.), e dell'art. 38 Cost., terzo e quarto comma<sup>134</sup>.

La Corte statuisce l'incostituzionalità dell'inciso «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa», facendo del trasporto e dell'assistenza prestazioni esigibili al di là dei limiti di bilancio.

È la stessa normativa regionale che, d'altronde, attrae fra le prestazioni dell'inclusione il trasporto e l'assistenza<sup>135</sup>, ex art. 5-bis, commi 1 e 2, della legge n. 78 cit.<sup>136</sup>.

131. Cfr. art. 6, comma 2-bis, legge Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, *Interventi per l'attuazione del diritto allo studio* (Piano annuale regionale).

132. Corte cost., n. 275 del 2016, *Ritenuto in fatto*, 7.

133. Corte cost., n. 275 del 2016, *Ritenuto in fatto*, 8.

134. Corte cost., n. 275 del 2016, *Ritenuto in fatto*, 5.

135. Corte cost., n. 275 del 2016, *Considerato in diritto*, 5 dove è ricordato che il trasporto scolastico e l'assistenza costituiscono una «componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto».

136. Cfr. art. 5-bis, commi 1 e 2, legge regionale Abruzzo n. 78 del 1978: «Le Province esercitano le funzioni indicate dal Decreto legislativo n. 111/1998, art. 139,

La motivazione della sentenza, nel suo complesso, indica un limite “negativo” per il legislatore, di non far retrocedere la garanzia del nucleo essenziale rispetto i vincoli di bilancio<sup>137</sup>, e uno “positivo”, volto a considerare “prioritaria” e “obbligatoria”<sup>138</sup> la spesa per l’inclusione<sup>139</sup>.

Il ragionamento ruota intorno all’eguaglianza sostanziale e alla dignità, che “irradiano” il disabile di una speciale protezione.

Per la tutela del nucleo essenziale del diritto due principi fra loro confliggenti (integrazione ed equilibrio di bilancio) sono posti in una relazione di gerarchia “mobile”<sup>140</sup>, di precedenza relativa, non assoluta, che dipende dalle circostanze di fatto<sup>141</sup>. Assumere come impostazione quella della gerarchia “fissa” (o relazione di precedenza) impone invece che, in ogni caso, uno dei principi (l’equilibrio di bilancio) prevalga sull’altro (integrazione)<sup>142</sup>.

comma 1, lettera c) e della L.R. n. 11/1999, art. 79, comma 2, lettera b), inerenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio. 2. I Servizi di cui al precedente comma sono i seguenti:- trasporto degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio che frequentano l’istruzione secondaria superiore;- assistenza scolastica qualificata agli studenti di cui al precedente punto».

137. Corte cost., n. 275 del 2016, *Considerato in diritto* 7, ultimo cpv.

138. Corte cost., n. 275 del 2016, *Considerato in diritto* 8, primo cpv.

139. Si veda a tal proposito G. Matucci, *Dall’inclusione all’universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., 29, nota 31, dove rinvia a V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, cit., 60.

140. Un simile orientamento è emerso nella giurisprudenza amministrativa, che riconosce il primato del diritto all’integrazione dei disabili rispetto alle esigenze finanziarie e di bilancio, cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 12 aprile 2016, n. 7 in *Foro amministrativo*, 2016, 789. Similmente si è pronunciata la giurisprudenza contabile, secondo cui non sussistono i presupposti dell’azione di responsabilità nei confronti degli amministratori locali di un Comune per l’assunzione di nuovi insegnanti, nonostante il rapporto tra spese del personale e spese correnti superasse i limiti di legge, cfr. Procura contabile della Regione Campania, 24 maggio 2013, con nota di M. Morvillo, *Un caso “di scuola”: la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio*, in *Rivista AIC*, 6 dicembre 2013. Conformemente a tale indirizzo si è espressa la giurisprudenza di contabilità: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 28 maggio 2013, n. 139, e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 30 agosto 2008, n. 288.

141. R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 302-304.

142. R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, traduzione in castigliano di E. Garzón Valdés, *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1986, I edizione, 1985, 88.

Il giudice, in sede di bilanciamento, deve procedere alla «concreta individuazione [...] dell'interesse da privilegiare tra quelli antagonisti a seguito di una ponderata valutazione della specifica situazione sostanziale dedotta in giudizio, con il conseguente bilanciamento tra gli stessi capace di evitare che la piena tutela di un interesse possa tradursi nella limitazione di quello contrapposto tanto da vanificarne o ridurne il valore contenutistico»<sup>143</sup>.

In altre parole, l'inclusione rende doverose le prestazioni che la realizzino, che non possono essere condizionate dalle risorse disponibili, poiché la loro affermazione, per le persone con disabilità, non costituisce una mera previsione programmatica<sup>144</sup>.

D'altronde: «È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>145</sup>.

#### 14. Appunti conclusivi

La normativa italiana è senz'altro conforme ai principi espressi dai più avanzati approdi nel campo internazionale sia pedagogico che giuridico. Il sistema di finanziamento difetta però di sistematicità, di organicità e di completezza<sup>146</sup> e la realtà gestionale consta di un «intreccio non virtuoso» dei livelli di competenza, tale da rendere difficile una verifica degli interventi in relazione agli specifici finanziamenti<sup>147</sup>.

Ulteriori fattori “critici” sono legati ad alcune riforme con effetti diretti sul tema, l'autonomia scolastica e il federalismo fiscale in primo luogo, che anziché avvicinare il sistema di inclusione ai bisogni del singolo lo hanno allontanato, avendo implementato nell'ordinamento un sistema in cui vi sono enti con competenza diversa, che non sempre lavorano in sinergia per soddisfare i bisogni del singolo.

L'assenza peraltro della qualificazione di spesa obbligatoria rende lo stanziamento rimodulabile, quando invece un sistema virtuoso vor-

143. Corte di cass., Sez. civ., 5 agosto 2010 n. 18379.

144. Corte cost., n. 275 del 2016, *Ritenuto in fatto*, 1 e 2.

145. Corte cost., n. 275 del 2016, *Considerato in diritto*, 11.

146. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo e gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 13/2018/G, cit., 46-47, cit., 15-18.

147. Il riferimento è alle disposizioni contenute nella legge n. 104 del 1992 e alla legge n. 440 del 1997.

rebbe «risorse certe e continue»<sup>148</sup>. Dovrebbero essere definiti parametri distributivi, sul piano qualitativo e quantitativo, volti a definire la dotazione per l'inclusione che, individuata, dovrebbe essere garantita dall'incomprimibilità della spesa "obbligatoria". In virtù di un sistema siffatto la spesa sarebbe individuata *ex post* e non *ex ante*<sup>149</sup> e sarebbe sottratta ai "tagli", financo lineari, che in momenti di crisi finanziaria colpiscono i livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni collegate.

Sul lato del legislatore, l'assenza di una qualificazione dell'inclusione come spesa obbligatoria amplia e non orienta la sua discrezionalità, sebbene i giudici costituzionali abbiano avuto modo di censurare, sul lato della ragionevolezza, quelle norme volte a esporre i limiti finanziari alle mere statuizioni del legislatore.

Peraltro, si consenta di osservare ancora che l'indicazione di un *quantum* collide col principio di adeguatezza, che vorrebbe stanziare risorse in misura pari al livello di prestazioni che "in concreto" soddisfano i bisogni del singolo.

Il finanziamento del diritto all'istruzione dovrebbe poi marcare la prospettiva pedagogica-costituzionale, che assume l'universalità a paradigma dell'inclusione.

La diversità assumerebbe così il valore di "norma", rivolta al legislatore, in *primis*, e ai diversi operatori: i dirigenti, gli insegnanti sia curricolari sia di sostegno, il personale non docente.

Nel percorso volto a valorizzare tutti e ognuno, si colloca ad esempio la differenziazione delle attività didattiche col fine di realizzare percorsi individuali e personalizzati; la restituzione attenta del contributo che ognuno porta in classe, per favorire la costruzione di una comunità in cui tutti possano apprendere dagli altri; la necessità di utilizzare in modo costante una pluralità di linguaggi, così da attivare le diverse attitudini presenti nella classe; la cura del contesto, così da realizzare una scuola aperta e inclusiva.

D'altronde, la scuola è la formazione sociale dove la Repubblica: «riconosce e garantisce i diritti individuali e dall'altra parte promuove la cultura e la pratica della solidarietà, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà»<sup>150</sup>.

148. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo e gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 13/2018/G, cit., 46-47, cit., 111.

149. Si rinvia per un maggior approfondimento al Capitolo II.

150. M. Fioravanti, *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma, 2017, 7.

L'inclusione scolastica è un processo anche qualitativo, che richiede una scuola attrezzata per fornire a ciascun alunno gli strumenti necessari per sviluppare le proprie capacità. In tal senso, un'istruzione inclusiva, di tutti e di ciascuno, implica un cambiamento anche nel modo di intendere, per esempio, i contenuti dei programmi, gli obiettivi e la metodologia didattica, che sotto il profilo formale dovrebbero essere calibrati sull'alunno, su «ciascuno» alunno, fermo restando obiettivi curricolari comuni, secondo una didattica "personalizzata" e "individualizzata"<sup>151</sup>.

Nel crisma costituzionale di una scuola inclusiva e di qualità, diventa quindi centrale l'eguaglianza nei punti di partenza, dove l'ordine non deve essere più definito secondo il "criterio di svantaggio", criterio che presuppone l'esistenza di un idealtipo di alunno "normale": l'evoluzione della normativa, nazionale, internazionale ed europea, infatti, impone che l'alunno con disabilità abbia accesso a una scuola inclusiva e di qualità; non è l'alunno portatore di un fattore di diversità a dover essere incluso: è la scuola piuttosto a dover riconoscere che ogni alunno è diverso dall'altro, è la scuola che deve essere uno spazio universale ed eguale.

151. G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in F. Rigano, G. Matucci, (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 298-324, in particolare 311 ss.

# CONCLUSIONI

## LA COESIONE NAZIONALE E LA SPESA PER L'ISTRUZIONE

La pista del finanziamento dell'istruzione fa emergere molteplici profili di interesse dal punto di vista del diritto costituzionale: dal collegamento con la partecipazione, alla distribuzione degli oneri fra il bilancio statale e quello locale, la disamina della spesa incrocia i principali passaggi della storia costituzionale italiana.

Peraltro, il tema offre un interessante osservatorio sulla costruzione dell'Unità d'Italia, consente infatti di seguire il processo in cui si è articolata l'unificazione e offre importanti elementi di riflessione sul pericolo di una sua disarticolazione; un tal pericolo è stato sottolineato in occasione del ricco dibattito sul regionalismo differenziato, centrato sul rapporto fra cittadinanza, democrazia e scuola, dove determinanti risultano gli aspetti finanziari del diritto.

Ed è proprio su tale profilo che si vuole indugiare ulteriormente, a partire da un doppio quesito: come la spesa per l'istruzione può disarticolare l'Unità d'Italia e, ancora prima, come ha articolato il processo di unificazione?

Lo spunto deriva da alcune osservazioni emerse durante il Convegno promosso dal Centro "Papa Luciani", dal titolo «Processi, istituzioni e politiche nell'Italia contemporanea», dove Domenico Francesco Antonio Elia, alla luce delle preziose riflessioni di Guido Melis, ha ricordato il contributo delle élites degli stati pre-unitari nel processo di unificazione<sup>1</sup>.

1. D. F. A. Elia, *L'educazione ginnico-sportiva nell'Italia liberale*, relazione tenuta al convegno «Processi, Istituzioni e politiche dell'Italia contemporanea», Centro Papa Luciani, Santa Giustina, Belluno, 10-13 luglio 2019. Ringrazio il dott. Michelangelo De Donà per l'organizzazione e l'invito.

Sotto quest'ultimo profilo, sino fino al primo decennio del Novecento, in una sorta di solidarietà fra generazioni della medesima classe sociale, gli oneri finanziari per l'istruzione obbligatoria furono posti in capo al Comune (emblematico, a tal proposito, è l'assetto tracciato dalla legge "Casati"); si deve attendere la legge "Daneo-Credaro" per la statizzazione del grado elementare, per l'assunzione della spesa per l'istruzione obbligatoria in capo al bilancio statale.

Orbene, la regola valida fino al 1911 per cui il bilancio dello Stato avrebbe supportato l'istruzione per la scuola delle élites e quello del Comune l'istruzione "del popolo", esprime la funzione che assume la spesa pubblica, volta a promuovere l'unità, attraverso l'istruzione della classe nobiliare e borghese, delle élites come si diceva.

D'altronde, che le classi privilegiate furono uno degli strumenti attraverso cui si articolò l'unificazione emerge da diversi studi sui criteri di accesso al pubblico impiego, sulle norme della carriera, richiamati da Guido Melis, nell'opera *Fare lo Stato per fare gli italiani*<sup>2</sup>.

Dallo loro disamina risulta che in settori rilevanti quali quello della magistratura, dell'apparato militare e prefettizio, della diplomazia, e più in generale, della burocrazia italiana, almeno sino all'età giolittiana, vi è una comune estrazione sociale del personale pubblico, una omogenea provenienza socio-economica, per cui i gradi più alti dell'amministrazione statale in settori determinanti per l'amministrazione del Regno sarebbero stati ricoperti dai membri appartenenti alle famiglie della piccola nobiltà e a quelle della ricca borghesia.

Gli aspetti finanziari dell'istruzione assistono tale processo e si pongono in modo coerente con esso: fare dell'Italia, almeno per i primi

2. G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, 2015, in particolare 92-131. Si veda il capitolo quinto «Le élites amministrative in Italia: ascesa e declino di una classe dirigente» dove in nota sono richiamati gli autorevoli studi di F. S. Nitti, *La burocrazia di Stato in Italia. Quali ragioni danno un maggior numero d'impiegati?*, in *La riforma sociale*, 1900, 458 ss.; fra i numerosi di P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma, 1979 e, ancora sul tema, G. C. Jocteau, *I magistrati*, in G. Melis (a cura di), *Le élites nella storia dell'Italia unita*, Napoli, 2003; E. Gustapane, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 1034 ss.

decenni dalla sua genesi, lo Stato – apparato delle élites liberali pre-unitarie<sup>3</sup>: la spesa fu plasmata a tal fine.

Ed infatti, coerentemente, la modulazione degli oneri finanziari esprime un chiaro indirizzo politico volto a «Fare lo Stato» mediante il finanziamento di quei gradi dell'istruzione rivolti alle classi sociali in possesso di autorità negli *ex* stati pre-unitari: avrebbero garantito, ricorrendo i vertici dell'amministrazione statale, l'unificazione del Regno sotto un unico indirizzo politico.

Che le élites fossero “fondamenta e cemento” del Regno italiano all'atto della sua edificazione è d'altronde supportato dal piano formale e costituzionale: come è noto lo Statuto albertino indicava all'art. 33 fra i nominabili al Senato regio una serie di categorie predeterminate, riferite essenzialmente agli uffici di vertice dell'amministrazione statale. Un intento, quello del sovrano Carlo Alberto, perseguito con tale norma, di ponderare la cessione del potere assolutistico col potere di nomina regio di un ramo del Parlamento bicamerale, su modello della costituzione rivoluzionaria francese del 1795.

L'assenza di un numero predeterminato di senatori, peraltro, avrebbe supportato l'*intentio* di voler moderare gli eventuali eccessi del temuto radicalismo della camera elettiva: il sovrano avrebbe potuto diluire maggioranze ostili con le “inforate” di notabili affini<sup>4</sup>. Sebbene con la nascita del governo, da Cavour in poi, col passaggio da una monarchia costituzionale pura a una “monarchia tendenzialmente parlamentare”, si assiste allo “scostamento” dalla tradizione del potere di nomina, che da strumento di garanzia del Re diventa lo strumento del Governo per dare slancio al proprio indirizzo politico col supporto del Parlamento, con un contestuale mutamento della natura dell'atto di nomina, ora sostanzialmente governativo e (soltanto) formalmente regio<sup>5</sup>.

All'interno di tale processo s'inserisce poi la questione meridionale, gravida di profili, dove emerge un ruolo per così dire “tiranno” dell'*ex*

3. In tal senso si veda P. L. Ballini, *I notabili e il suffragio. La legge elettorale del 1848 e le prime elezioni del Regno d'Italia*, in G. Sabbatucci (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia: 1848-1994*, Milano, 45-46.

4. Si consenta di ricordare su tal profilo G. E. Polizzi, *Il Magistrato al Parlamento*, Padova, 2017, in particolare 40-44.

5. Si veda in breve: D. Trabucco, M. De Donà, *La forma di governo dallo Statuto albertino all'Unità d'Italia*, in *Rivista di Diritto e Storia costituzionale del risorgimento*, 2014; più ampiamente: A. Barbera, *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, relazione tenuta al Convegno del 150° sull'Unità d'Italia, Bologna, 6 dicembre 2010.

regno sabauda rispetto agli altri stati pre-unitari, almeno fino ai primi anni del Novecento, tema che s'inserisce peraltro, in senso più ampio, in un classico della riflessione storico-costituzionale, sulla continuità/discontinuità fra Regno piemontese e Regno d'Italia.

In definitiva, dalla disamina della spesa per l'istruzione risulta che nella fase che va dall'Unità d'Italia e sino all'età giolittiana la modulazione degli oneri finanziari rispose alla volontà di favorire l'unificazione attraverso l'istruzione delle élites dopo, invece, dall'età giolittiana in poi, le élites «si imborghesiscono», si assiste al processo di loro riduzione «di peso e di prestigio»<sup>6</sup>, all'apertura, graduale, dell'amministrazione dello Stato a quella parte di popolazione che sino a quel momento era rimasta esclusa dal circuito dell'alta amministrazione.

La spesa per l'istruzione, ancora una volta, supporta, assiste, agevola tale processo, e l'osservatorio della legislazione elettorale riflette in modo coerente la sua incidenza nel consentire la partecipazione all'amministrazione del Regno, sino a far dell'alfabetizzazione e del possesso di un titolo di studio, requisiti di ammissione alla Camera elettiva di segmenti di popolazione prima esclusi.

Il terreno fecondo per l'apertura alle istanze provenienti dal basso è dato dal “decollo dell'industrializzazione” che sul lato macro-economico comportò un miglioramento generale delle finanze dello Stato, dove emerge una normativa promozionale dedicata a quei territori e a quelle fasce sociali che scontavano le maggiori difficoltà nell'accesso all'istruzione; processo culminato, come poc'anzi si ricordava, con la stitizzazione del grado elementare inferiore: il servizio istruzione assume la dimensione giuridica di diritto, riconosciuto al livello primario delle fonti. D'altronde non avrebbe potuto assumere nella scala gerarchica posizione più alta, essendo la rigidità costituzionale “conquista” della forma repubblicana.

È questa la fase che diede avvio ad un graduale allontanamento del processo di articolazione dell'unità dall'istruzione delle élites per abbracciare (anche) l'istruzione del popolo, per colmare i forti divari territoriali, con l'obiettivo di raggiungere livelli di alfabetizzazione e di titolo di studio omogenei su tutto il territorio del Regno. Emerge una normativa dapprima speciale, per far fronte alle difficoltà della classi più povere e per supportare i Comuni in maggiore difficoltà finanziaria, fino a giungere, come si diceva, a fare della scuola dell'obbligo un servizio *dello* Stato.

6. G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, cit., 112.

Negli anni del fascismo, v'è un «tacito patto»<sup>7</sup> fra le élites del Partito e i funzionari liberali, quest'ultimi furono integrati nell'organizzazione dei ministeri, e posti al vertice dell'amministrazione statale: il prefetto fu riconosciuto, con una circolare del 1927, come «più alta autorità della Provincia»<sup>8</sup>. In nome della «semplificazione amministrativa» fu di fatto bloccato il *turn-over* nel pubblico impiego, sì che per lungo tempo gli organici dell'alta burocrazia restarono quelli ereditati dalla tradizione liberale.

Per edificare lo Stato fascista si assiste a una sorta di ritorno, anche nella scuola, alla matrice del liberalismo classico, fondamentalmente classista. L'ascensore sociale assistito dalla spesa promozionale dell'istruzione e, sul piano elettorale, dalla maggiore valorizzazione del titolo di studio, che negli anni del primo Novecento iniziò a elevare taluni dei segmenti di classe sociale prima esclusi, si fermò bruscamente. Le camicie nere, giovani poco istruiti, non avrebbero offerto sufficienti garanzie per supportare il progetto mussoliniano, meglio doveva apparire rivolgersi a chi lo Stato lo sapeva amministrare: le élites liberali. Mutò il tal quadro il modello di rappresentanza, prima in senso plebiscitario (in particolare con la legge elettorale del 1928) e poi in senso non elettivo (con l'abrogazione della Camera dei deputati, nel 1938). Autorevoli studi sulla composizione del Consiglio di Stato restituiscono una prospettiva siffatta<sup>9</sup>; per quanto poi nel cosiddetto «tardo fascismo», dagli anni Trenta in poi, l'intreccio fra l'assetto del potere liberale e l'organico dirigenziale del Partito nazionale fascista risulta più fitto, quasi a delineare una osmosi fra il personale; d'altronde il Partito fu trasformato in un «istituto costituzionale»<sup>10</sup>, sicché all'unificazione territoriale, realizzata attraverso le élites, in epoca fascista, segue l'unificazione degli apparati statali in capo al Partito nazionale.

7. G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, cit., 122.

8. Circolare 5 gennaio 1927, il testo è pubblicato in: A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 2003, 485; per un commento si veda: P. Sergi, *Quando Mussolini diede ai prefetti la "licenza di uccidere"*, in *Giornale di storia contemporanea*, 2011, 75-90; G. Tosatti, *Il prefetto e l'esercizio del potere durante il periodo fascista*, in *Studi storici*, 2001, 1021-1039, che in nota 2 richiama G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, 1996, 297-302.

9. Per tutti: G. Melis, *Origine e storia del consiglio di stato italiano*, in *La Revue administrative*, 1999, 43-49.

10. G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, cit., 126.

Da capo, gli oneri finanziari assistono il percorso dell'Unità d'Italia, che però devia verso l'idea di ricondurre a unità, sotto il controllo del Partito, gli apparati dello Stato; le riforme gentiliane del 1923 restituiscono sul piano della modulazione degli oneri finanziari l'impressione di un ritorno alla concezione del liberalismo classico, pur conservando il miglior approdo dell'epoca liberale, far della scuola obbligatoria un servizio finanziato, e in misura garantito, dal bilancio dello Stato.

Sicché l'Unità d'Italia ha un elemento promozionale nella spesa per l'istruzione, la quale ne articola la formazione: attraverso le élites, dal periodo giolittiano anche attraverso il popolo, nella deviazione fascista, con l'idea che tutto lo Stato fosse da ricondursi al Partito. In un quadro dove nei diversi passaggi segnati dalle riforme dell'ordinamento scolastico la situazione macro-economica gioca sempre un ruolo fondamentale, determinante, per aprire/chiedere il bilancio statale al costo dell'istruzione.

Del collegamento fra Unità e modulazione degli oneri finanziari v'è ulteriore traccia in Assemblea costituente dove Concetto Marchesi, argomentando le ragioni a favore della collocazione sul bilancio statale dell'istruzione elementare, colse il significato che la spesa per l'istruzione, la sua imputazione al bilancio centrale, avrebbe assunto sul piano dell'unità nazionale: «lievito d'indissolubilità nazionale».

Per contrasto, ed è questo il secondo quesito, si può giungere ad affermare che, se non ben modulata, la spesa per l'istruzione può incidere sull'omogeneità del percorso?

Una risposta al tema è dato dal ricco dibattito sul cosiddetto regionalismo differenziato, che da "Cenerentola"<sup>11</sup> è ora centrale nell'agenda politica italiana<sup>12</sup>, legato all'iniziativa delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che nel corso del 2017 hanno avviato il procedimento volto a ottenere forme speciali di autonomia nelle materie previste dall'art. 116, comma 3, Cost.<sup>13</sup>. Seppur con qualche distinguo, la

11. F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, 2019, 689-710.

12. Si da assumere centralità anche nel dibattito costituzionalistico, si rinvia per tutti a M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare, in federalismi.it*, 20 marzo 2019.

13. Cfr. art. 116, comma 3 Cost.: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le mate-

volontà di fondo è di trattenere la quasi totalità del gettito fiscale nel territorio regionale di provenienza.

Senza poter dar conto dell'autorevole dibattito, e dei molteplici profili indagati, basti ricordare che gli studi che hanno indagato il tema, segnalano che il regionalismo differenziato sull'istruzione potrebbe essere foriero di potenziali discriminazioni, infatti da più parti è stata avvertita, rispetto all'impostazione fatta propria dalle bozze di intesa, il pericolo di un diritto che sul piano dell'effettività sia goduto a "più velocità", con discriminazioni economiche e territoriali fra le Regioni "ricche" e quelle "povere" e, fondamentale, fra quelle settentrionali e quelle dell'Italia meridionale<sup>14</sup>.

Preoccupazione che deriva anche dal quadro più ampio in cui tale differenziazione si colloca: è noto che l'ordinamento nazionale non offre sufficienti garanzie di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>15</sup>, per quanto l'individuazione per via normativa può più che altro agevolare, ma non necessariamente esaurire, il catalogo delle prestazioni esigibili. Infatti, la lettura della giurisprudenza costituzionale, amministrativa e contabile fa concludere che uno stesso diritto sociale può trovare soddisfazione in livelli qualitativi e quantitativi individuati in base alle circostanze del caso concreto. Pur vero che nell'ordinamento italiano il "nucleo essenziale" è tendenzialmente ricondotto ai "livelli essenziali delle prestazioni", la cui determinazione è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m, questo non esclude che talune prestazioni siano a presidio della dignità della persona per quanto non ricomprese fra i LEP.

rie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

14. Per un miglior approfondimento si consiglia la lettura di C. Ceffa, *L'inclusione scolastica nelle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 245-259; Id., *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *dirittifondamenti.it*, 14 ottobre 2019.

15. Una risposta, seppur parziale, è stata offerta dalla legge delega n. 53 del 2003.

Ad ogni modo, i rischi di un diritto a diversi livelli di godimento potrebbero discendere dalla mancata definizione dei fabbisogni standard da parte della legge sul federalismo fiscale<sup>16</sup>.

Ciò in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 5 delle bozze di intesa, per cui se entro un anno dall'adozione dei decreti di trasferimento delle funzioni tali fabbisogni non sono individuati (lett. *b*), si deve procedere ad assegnare le risorse finanziarie in misura pari a una somma non inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse<sup>17</sup>.

Come rilevato, il rischio è che nelle Regioni differenziate confluisca un terzo della spesa totale per l'istruzione: ed infatti letti in combinato disposto, gli articoli 5 e 6 delle intese, per cui vi è il divieto di far derivare nuovi o maggiori oneri dalla differenziazione, ne risulta che il "costo" della clausola, da intendersi come taglio alla spesa pubblica, ricadrebbe sulle Regioni che non si sono avvalse della facoltà di cui all'art. 116, comma 3 Cost.<sup>18</sup>.

L'insieme di tali elementi produrrebbe un sistema disomogeneo di erogazione del servizio, che peraltro avrebbe ripercussioni pesanti sul versante dell'inclusività, sì da disarticolare l'Unità della Repubblica, principio fondamentale, consacrato all'art. 5 Cost., una conseguenza che andrebbe a colpire la categorie più fragili, le quali verrebbero escluse dal circuito stesso della partecipazione democratica.

Nell'editoriale di Roberta Calvano «Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione»<sup>19</sup>, si fa infatti riferimento agli «effetti dirompenti» di un regionalismo così immaginato, che potrebbero minare la qualifica attribuita alla scuola pubblica da Piero Calamandrei come «organo costituzionale»: le norme generali dell'istruzione sono considerate un «tassello» dell'unità nazionale. Lo ricorda anche la Corte costituzionale, nella sentenza successiva la revisione del Titolo V, la n. 200 del 2009<sup>20</sup>.

16. Si rinvia al *dossier* del Servizio Studi della Camera dei deputati, *Federalismo fiscale*, pubblicato sul sito della Camera dei deputati.

17. Il riferimento è al testo concordato del 15 febbraio 2019.

18. L'osservazione è di C. Ceffa, *L'inclusione scolastica nelle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 248-252.

19. R. Calvano, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 6 settembre 2019.

20. Corte cost. n. 200 del 2009, *Considerato in diritto* 24, secondo cpv.

Uno scenario siffatto indurrebbe a dubitare della legittimità costituzionale di intese volte a minare uno degli elementi essenziali dell'ordinamento. Come ricordato dalla Corte costituzionale, infatti: «L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»<sup>21</sup>.

Occorre rammentare che sul punto dell'inclusione scolastica la Consulta da un lato, con la sentenza n. 275 del 2016, ha ritenuto il diritto all'inclusione dei disabili non sacrificabile in virtù di esigenze di bilancio; dall'altro con la n. 107 del 2018 ha riconosciuto che il diritto all'educazione non può essere condizionato dal radicamento territoriale<sup>22</sup>. Nondimeno, un regionalismo non attento agli effetti finanziari per l'inclusione apre a un possibile contenzioso in sede giurisdizionale, con costi indiretti per godere delle prestazioni collegate che ricadrebbero, inevitabilmente, a carico della famiglia.

Certo, anche di fronte alla possibilità di azionare il diritto in giudizio, rispetto a intese che disarticolino l'unità nazionale, rimarrebbero comunque invariati i dubbi di compatibilità costituzionale, alla luce del principio di Unità della Repubblica.

Ad ogni modo, come ricorda Roberta Calvano, il Governo Conte *bis*, autodichiaratosi in discontinuità col precedente ha nel programma di governo «un'affermazione eloquente»<sup>23</sup>: l'autonomia differenziata dev'essere «giusta e cooperativa», che salvaguardi «il principio di coesione nazionale e di solidarietà», e che tuteli «l'unità giuridica e economica».

21. Corte cost. 25 giugno 2015, n. 118, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 919, vedi in particolare *Considerato in diritto*, 7.2, con osservazione di S. Bartole, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamento della giurisprudenza della prima*.

22. Corte cost., 25 maggio 2018, n. 107, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 1215-1227.

23. R. Calvano, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, cit., 4.

Si può allora chiudere affermando che riflettere oggi sull'importanza di finanziarie l'istruzione quale diritto di cittadinanza, e dunque sul rapporto tra scuola e cittadinanza, significa ricostruire alcuni elementi del percorso che dall'Unità d'Italia all'edificazione della Repubblica ha portato l'istruzione ad assumere una dimensione giuridico-costituzionale, per mettere l'accento sul fatto che nel finanziamento dell'istruzione è iscritto il percorso di emancipazione del cittadino dalla condizione di suddito che si svolge lungo il cammino dell'unificazione, giuridica, amministrativa, e culturale del nostro Paese.

L'esigenza di garantire l'Unità d'Italia attraverso un finanziamento che risponda al dettato costituzionale, per una scuola *della* Costituzione, esprime la necessità che la scuola dev'essere garantita, perché viatico di una identità collettiva, fondata su un insieme di conoscenze, ove dapprima l'alfabetizzazione e poi l'inclusione, rispondono in senso ampio all'idea di una Italia che sia né meno né più che una.

Si coglie da tal punto di vista che la garanzia dell'istruzione è base per la costruzione democratica di un Paese ove i diritti fondamentali e universali sono riconosciuti e garantiti dall'affermazione sostanziale dell'eguaglianza e dalla tutela della dignità come ambito inviolabile: fra unità nazionale, stato democratico e finanziamento dell'istruzione, come è emerso dalla disamina di quest'ultimo profilo da un punto di vista costituzionale, si va a creare un legame di reciproca legittimazione ove l'unità nazionale e la democrazia non possono che dipendere dall'istruzione, che dev'essere garantita, quindi finanziata, nel prisma costituzionale dove al centro c'è l'idea della pedagogia, per una scuola di tutti e di ciascuno, dei "Pierini" e dei "Gianni", dei "normali" e dei "diversi": una scuola democratica, universale ed equa.

## BIBLIOGRAFIA

- Alexy Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, traduzione in castigliano di Garzón Valdés Ernesto, *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1986, 1° edizione, 1985.
- Allievo Giuseppe, *Il ministro Coppino e la pedagogia*, Torino, 1878.
- Ambrosoli Luigi, (voce) *La scuola secondaria*, in Martinazzoli Antonio, Credaro Luigi (a cura di), *Dizionario illustrato di pedagogia*, Milano, 1894.
- Ambrosoli Luigi, *La federazione Nazionale Insegnanti della Scuola Media dalle origini al 1925*, Firenze, 1967.
- Angelini Francesca, Benvenuti Marco (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014.
- Angelini Silvia Quintilia, *La scuola tra Comune e Stato. Il passaggio della legge Daneo-Credaro. Studio introduttivo di Dario Ragazzini*, Firenze, 1998.
- Antonini Luca, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *federalismi.it*, 22 novembre 2017.
- Anzon Demmig Adele, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, settembre 2015.
- Apostoli Adriana, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione "a caldo" della sentenza Corte cost. n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017.
- Aquarone Alberto, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 2003.
- Ardizzone Linda, Di Maria Roberto, *La tutela dei diritti fondamentali e il "totem" della programmazione: bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziaria e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritto regionale. Rivista di diritto delle autonomie locali*, 30 aprile 2017.
- Armani Giuseppe, *Studi sulla federazione italiana insegnanti scuola media*, in Lacaita Carlo Giacomo, Laforgia Enzo Rosario, *Luigi Ambrosoli e la Storia d'Italia. Studi e testimonianze*, Milano, 2012.

- Asor Rosa Alberto, *La cultura della Storia d'Italia*, Torino, 1957.
- Astorri Romeo, *I cattolici alla costituente: per una lettura del loro contributo sui rapporti fra chiesa e Stato*, in Bocci Maria (a cura di), *Non lamento, ma azione: i cattolici e lo sviluppo italiano nei 150 anni di storia unitaria*, Milano, 2013.
- Attinà Marinella, *La scuola primaria. L'anima della tradizione, le forme della modernità*, Milano, 2012.
- Balboni Enzo, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2001.
- Baldassarre Antonio, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989.
- Baldini Gianfranco, *Appunti per una biografia pedagogica di Michele Coppino*, in *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, Brescia, 2004.
- Ballini Pier Luigi, *I notabili e il suffragio. La legge elettorale del 1848 e le prime elezioni del Regno d'Italia*, in Sabbatucci Giovanni (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia: 1848-1994*, Milano, 1995.
- Ballini Pier Luigi, *I notabili e il suffragio. La legge elettorale del 1848 e le prime elezioni del Regno d'Italia*, in Sabbatucci Giovanni (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano, 1995.
- Ballone Adriano, *La scuola italiana. Problemi storiografici e percorsi di ricerca*, in *Rivista di storia contemporanea*, 1992.
- Barbera Augusto, *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, relazione tenuta al Convegno del 150° sull'Unità d'Italia, Bologna, 6 dicembre 2010.
- Barone Giuseppe, Vecchio Giuseppe, *Il diritto all'istruzione come «diritto sociale»*, Napoli, 2012.
- Bartole Sergio, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamento della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015.
- Belli Raffaello, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987.
- Benvenuti Marco, *L'istruzione come diritto sociale*, in Angelini Francesca, Benvenuti Marco (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Napoli, 2014.
- Benvenuti Marco, *“La scuola è aperta a tutti”? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *federalismi.it*, 14 settembre 2018.
- Bertoni Jovine Dina, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Bari, 1965.
- Bilancia Francesco, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, 17 aprile 2012.
- Bin Roberto, *L'ultima fortezza: teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

- Bin Roberto, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007.
- Bobbio Norberto, Pierandrei Franco, *Introduzione alla Costituzione*, Roma-Bari, 1976.
- Boccalatte Silvio, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008.
- Boffi Ferruccio Emilio, *Il fascismo al governo della scuola: novembre '22-aprile '24. Giovanni Gentile, discorsi e interviste raccolti e ordinati da Ferruccio E. Boffi*, Palermo, 1924.
- Boggero Giovanni, "There is no such thing as a free lunch". *Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito?*, in *Osservatorio AIC*, 16 settembre 2017.
- Booth Tony, Ainscow Mel, *L'index per l'inclusione*, Trento, 2008.
- Bosna Ernesto, *Scuola e società nel Mezzogiorno: lo sviluppo della istruzione primaria dalla proposta di Antonio Genovesi alla legge Coppino*, Bari, 1994.
- Brancasi Antonio, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012.
- Brancati Bruno, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le corti costituzionali*, Pisa, 2018.
- Brunetti Leonardo, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale "soglia di evidenza" giustifica l'intervento della Corte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 marzo 2019.
- Bruschi Max, Milazzo Salvatore, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma inclusivo e scelte normative*, in *federalismi.it*, 17 gennaio 2018.
- Buonomo Giampiero, Cesare Marco, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019.
- Buzzacchi Camilla, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015.
- Caldirola Debora, *Riconoscimento e garanzie del diritto all'inclusione scolastica: un percorso ancora da compiere*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Calvano Roberta, *Scuola e Regioni, si vaga nel buio*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), consultato il 20 maggio 2019.
- Calvano Roberta, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 6 settembre 2019.
- Cambi Franco, *Manuale di storia della pedagogia*, Milano, 2003.
- Camerlengo Quirino, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013.
- Campione Vittorio, *Scuola e inclusione sociale*, in Pinelli Cesare (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti*, Firenze, 2012.

- Candeloro Giorgio, *Storia dell'Italia Moderna, 1871-1896*, Milano, 1970.
- Cannizzaro Enzo, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008.
- Cardia Carlo, (voce) *Opere pie*, in *Enciclopedia del diritto*, 1980.
- Carlassare Lorenza, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995.
- Carlassare Lorenza, *Priorità costituzionale e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *costituzionalismo.it*, 4 giugno 2013.
- Carlassare Lorenza, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 1 dicembre 2015.
- Carosi Aldo, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 19 settembre 2018.
- Carrocci Giampiero, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, 1962.
- Cartabia Marta, *Le sentenze gemelle: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008.
- Cassandro Giovanni, *La tutela degli interessi religiosi nelle modificazioni delle Opere pie*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1978.
- Cassese Sabino, [Mura Alberto], *Art. 33-34*, in Branca Giuseppe (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976.
- Cavaleri Paolo, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla riforma del sistema assistenziale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981.
- Cavallera Hervé Antonio (a cura di), *La riforma della scuola in Italia*, Firenze, 1989.
- Cavino Massimo, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.
- Ceffa Claudia, *L'inclusione scolastica nelle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Ceffa Claudia, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *dirittifondamentali.it*, 14 ottobre 2019.
- Ciampi Gabriella, *Il Governo della scuola nello Stato preunitario: il Consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all'ultimo governo Depretis: 1847-1887*, Milano, 1983.
- Cicotero Amilcare, (voce) *Opere pie*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1968.
- Ciolfi Ines, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 5 novembre 2012.
- Ciolfi Ines, *Le ragioni del diritto e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012.
- Ciolfi Ines, *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale. Nota a C. Cost. 16 dicembre 2016, n. 275*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017.
- Cives Giacomo (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze, 1990.
- Colapietro Carlo, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011.

- Colapietro Carlo, Ruotolo Marco, *Diritti e libertà*, in Modugno Franco (a cura di), *Diritto Pubblico*, III edizione, Torino, 2017.
- Colapietro Carlo, *Una scuola «aperta» a tutti e ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Condorelli Luigi, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008.
- Conforti Benedetto, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008.
- Contieri Andrea, *Un monito inedito nell'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019.
- Converso Rosaria, *I diritti dello scolaro fragile*, in Cendon Paolo (a cura di), *Trattato dei nuovi danni. Danni da reato. Responsabilità processuale. Pubblica amministrazione*, Padova, 2011.
- Coppino Michele, *Le cinque piaghe della scuola popolare in Italia (Estratto dal Vittorino da Feltre)*, Milano, 1879.
- Corso Guido, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981.
- Cortese Fulvio, *L'istruzione fra norme generali e principi fondamentali: ossia la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010.
- Cortese Fulvio, *La persona e la funzione promozionale della scuola*, in Id. (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, 2014.
- Cortese Fulvio, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, 2019.
- Cosentino Paolo, (voce) *Assistenza scolastica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988.
- Credidio Giovanni, *Il cammino dell'integrazione*, in Id., Grossi Sandra., *L'integrazione scolastica. Itinerari legislativi e metodologici*, Cosenza, 2002.
- Crisafulli Vezio, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1953.
- Curreri Salvatore, *L'occasione persa*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.
- Dalla Torre Giuseppe, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4° edizione, Torino, 2007.
- D'Aloia Antonio, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in Cavasino Elisa, Scala Giovanni, Verde Giuseppe (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013.
- D'Alonzo Luigi, Ianes Dario, *L'integrazione scolastica dal 1977 al 2007: i primi risultati di una ricerca attraverso lo sguardo delle famiglie*, in Canevaro Andrea, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, Trento, 2007.
- D'Amelio Salvatore, *La beneficenza nel diritto italiano: storia delle leggi, testi delle leggi vigenti coordinati e unificati, glossa*, Padova, 1930.

- D'Amico Marilisa, Biondi Francesca, *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017.
- D'Andrea Antonio, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012.
- De Fort Ester, *Associazionismo degli insegnanti elementari dall'età giolittiana al fascismo*, in *Movimento operaio e socialista*, 1981.
- De Fort Ester, *Scuola e analfabetismo nell'Italia del '900*, Bologna, 1995.
- De Fort Ester, *La scuola elementare dall'Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, 1996.
- De Fort Ester, *La scuola e il progetto della formazione degli italiani*, in *Le carte e la storia*, 2011.
- De Giorgi Fulvio, Gaudio Angelo, Pruneri Fabio (a cura di), *Manuale di Storia della scuola italiana. Dal Risorgimento al XXI secolo*, Torino, 2019.
- De Luca Giuseppe, Moiola Angelo, *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia: secoli XIII-XX*, Milano, 2007.
- De Marco Eugenio, *Diritto allo studio, libertà di insegnamento e di ricerca*, in Id., *La pubblica istruzione*, Padova, 2007.
- Desiervo Ugo, *La tormentata fine delle IPAB*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.
- De Siervo Ugo, *Libertà negative e positive*, in Belli Raffaello (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, 2000.
- De Vivo Francesco, *Obbligo dell'istruzione e obbligo scolastico: qualche riflessione a cento anni dalla legge Coppino*, Milano, 1979.
- De Vivo Francesco, *Linee di storia della scuola italiana*, Brescia, 1983.
- Dickmann Renzo, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 16 maggio 2012.
- Dickmann Renzo, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo di legge di bilancio 2019-2012, approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.
- Dolso Gian Paolo, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 maggio 2017.
- Donati Filippo, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008.
- Drigani Maurizio, *L'istruzione fra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze*, in Maticci Giuditta, Rigano Francesco (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016.
- Elia Domenico Francesco Antonio, *L'educazione ginnico-sportiva nell'Italia liberale*, relazione tenuta al convegno «Processi, Istituzioni e politiche dell'Italia contemporanea», Centro Papa Luciani, Santa Giustina, Belluno, 10-13 luglio 2019.
- Fagnani Elisa, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione*, Milano, 2014.

- Falanga Mario, *Diritto scolastico*, Brescia, 2017.
- Ferrari Giuseppe Franco, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova, 1979.
- Ferrari Giuseppe Franco, «Diritto alla casa» e interesse nazionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.
- Fioravanti Maurizio, *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma, 2017.
- Frego Luppi Silvia Antonella, *Studenti e diritto allo studio*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1996.
- Fracchia Fabrizio, *Il Sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008.
- Furlan Federico, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in Cattaneo Carla (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001.
- Furno Erik, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos – Le attualità del diritto*.
- Gabbioli Luigi, *Le leggi 15 luglio 1906, n. 383, provvedimenti per le provincie meridionali, per la Sicilia e la Sardegna, 24 marzo 1907, n. 116, avocazione allo Stato di spese dei comuni e delle provincie, 7 marzo 1907, n. 62, riforme della giustizia amministrativa: appendice prima al Commento della legge comunale e provinciale di Giuseppe Saredo*, Torino, 1908.
- Gabriele Francesco, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in) disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!)* della Costituzione, in *Rivista AIC*, 13 settembre 2013.
- Gaja Giorgio, *Il limite del rispetto degli obblighi internazionali: un parametro definito solo parzialmente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008.
- Galazzo Giacomo, *Riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto di istruzione*, in Matucci Giuditta, Rigano Francesco (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016.
- Galfrè Monica, *Tutti a scuola!*, Roma, 2017.
- Gambardella Fortunato, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2017.
- Gambino Silvio (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Torino, 2015.
- Gatto Simona, *I "primordi" dell'educazione dei ciechi. Alcune riflessioni*, in *Quaderni di Intercultura*, 2015.
- Gelli María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Tercera edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, 2006.
- Genovesi Giovanni, *Storia della Scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Bari-Roma, 2007.
- Giorgis Andrea, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.
- Giovannella Carlo, *Territori "smart" per il futuro dell'apprendimento*, in Persico Donatella, Midoro Vittorio (a cura di), *Pedagogia dell'era digitale*, Roma, 2013.

- Girelli Federico, *Il “doppio binario” di tutela del diritto all’istruzione delle persone con disabilità ed il contrasto alla «tirannia del denaro»*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Giupponi Tomaso Francesco, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”*: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007.
- Giupponi Tomaso Francesco, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014.
- Gonella Guido, *L’inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, in *La riforma della scuola*, 1947.
- Gonzi Giovanni, *La scuola in Italia dalla riforma Gentile ai giorni nostri*, Parma, 1992.
- Guastini Riccardo, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998.
- Guazzarotti Andrea, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008.
- Guella Flavio, *La disciplina del finanziamento dell’autonomia funzionale scolastica e del diritto individuale all’istruzione*, in Cortese Fulvio (a cura di), *La persona e la funzione promozionale della scuola*, Napoli, 2014.
- Guiglia Giovanni, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in D’Amico Marilisa, Biondi Francesca (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017.
- Gustapane Enrico, *I prefetti dell’unificazione amministrativa nelle biografie dell’archivio di Francesco Crispi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984.
- Hanau Carlo, (voce) *Handicap*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1993.
- Ianes Dario, *La scuola inclusiva, ovvero verso l’univers-quità*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Ianes Dario, *Dirigersi verso scuole inclusive*, in Id., Cramerotti Sofia (a cura di), *Dirigere scuole inclusive. Strumenti e risorse per il dirigente scolastico*, Trento, 2016.
- Ianes Dario, *Verso la scuola inclusiva, un processo evolutivo senza fine*, relazione pronunciata al Convegno internazionale *La Qualità dell’inclusione scolastica e sociale*, Rimini, 3-5 novembre 2017.
- Inzerillo Giuseppe, *Storia della politica scolastica in Italia: da Casati a Gentile*, Roma, 1974.
- Isnenghi Mario, *L’educazione dell’italiano: il fascismo e l’organizzazione della cultura*, Bologna, 1979.
- Jocteau Gian Carlo, *I magistrati*, in Melis Guido (a cura di), *Le élites nella storia dell’Italia unita*, Napoli, 2003.
- Khaliq Urfan, *The European Union and the European Sociale Charter: Never the twain shall meet?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2014.
- Lavagna Carlo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1966.

- Leo Simone, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in Tarchi Rolando (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006.
- Losurdo Federico, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016.
- Lucarelli Alberto, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, 2019.
- Luciani Massimo, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1990.
- Luciani Massimo, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, II, Padova, 1995.
- Luciani Massimo, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995.
- Luciani Massimo, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2008.
- Luciani Massimo, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013.
- Luciani Massimo, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 25 luglio 2016.
- Lupo Nicola, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.
- Madau Lorenzo, *“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*. Nota a *Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio AIC*, 17 marzo 2017.
- Maestri Arturo, *Considerazioni di Arturo Maestri, già allievo del R. Istituto dei Sordo muti di Milano*, in *L'educazione dei sordo muti in Italia*, Novara, 1882.
- Maestri Arturo, *Brevi cenni sullo stato attuale dell'educazione dei sordomuti in Italia: pubblicati in previsione del Congres International pour l'amelioration du sort Des sourds-muets, da tenersi a Liegi li 20-22 agosto 1905*, Novara, 1905.
- Maggiolini Silvia, *Uno, nessuno, centomila, sguardi, bisogni e risorse che abitano la scuola*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Mangia Alessandro, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in Casvasino Elisa, Scala Giovanni, Verde Giuseppe (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013.
- Manzella Andrea, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 2019.
- Marchesi Concetto, *La cultura e la scuola*, in *Rinascita*, 1946.
- Marciano Annunziata, *I libri di testo nell'Italia post-risorgimentale*, Milano, 2004.

- Martina Giacomo, *Storia della Chiesa. Da Lutero ai giorni nostri. L'età contemporanea*, Brescia, 2006.
- Martines Temistocle, *Diritto costituzionale. Dodicesima edizione ampliata e rivisitata da Gaetano Silvestri*, Milano, 2013.
- Masala Pietro, *Crisi di democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, 12 novembre 2016.
- Matucci Giuditta, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in Rigano Francesco, Matucci Giuditta (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016.
- Matucci Giuditta, “Buona scuola”: *l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, in *Osservatorio AIC*, 18 settembre 2017.
- Matucci Giuditta, *Scuola, genitori, figli. A proposito dell'educazione alla parità di genere e al rispetto delle differenze*, in *Osservatorio AIC*, 5 luglio 2018.
- Matucci Giuditta, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019.
- Matucci Giuditta, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in Ferrari Monica, Matucci Giuditta, Morandi Matteo, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni fra pedagogia e diritto*, Milano, 2019.
- Matucci Giuditta, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in Id. (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Mazzatosta Teresa Maria, *Il regime fascista fra educazione e propaganda (1935-1943)*, Bologna, 1978.
- Mazziotti di Celso Manlio, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964.
- Mazziotti di Celso Manlio, (voce) *Studio (diritto allo)* in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1993.
- Melis Guido, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, in *Studi storici*, 1978.
- Melis Guido, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, 1996.
- Melis Guido, *Origine e storia del consiglio di stato italiano*, in *La Revue administrative*, 1999.
- Melis Guido, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, 2015.
- Merusi Fabio, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Quaderni regionali*, 1985.
- Merusi Fabio, *I servizi pubblici negli anni 80*, in Aa.Vv., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.
- Mignone Claudio, *Sulla competenza delle regioni in materia di assistenza scolastica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974.
- Milazzo Pietro, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004.

- Modugno Franco, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, 2008.
- Mola Aldo Alessandro (a cura di), *Michele Coppino, 1822-1901: scritti e discorsi. Alle radici dello Stato laico*, Alba, 1978.
- Monaco Giuseppe, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 settembre 2018.
- Morandi Matteo, *Verso l'inclusione: un filo rosso nella storia della scuola italiana*, in Ferrari Monica, Matucci Giuditta, Morandi Matteo, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni fra pedagogia e diritto*, Milano, 2019.
- Moro Cecilia, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987.
- Morrone Andrea, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014.
- Morrone Andrea, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 20 maggio 2015.
- Morrone Andrea, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.
- Mortati Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX edizione, Padova, 1976.
- Morvillo Marta, *Un caso "di scuola": la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio*, in *Rivista AIC*, 6 dicembre 2013.
- Negri Antimo, *Giovanni Gentile educatore: scuola di Stato e autonomie scolastiche*, Roma, 1996.
- Nisticò Michele, *La libertà sindacale ed il diritto di critica sindacale degli appartenenti alla Polizia di Stato. Profili di interesse costituzionalistico*, in Famiiglietti Gianluca, Nisticò Michele, Falsone Maurizio, Albi Pasqualino, *Libertà politiche e sindacali nella polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, Milano, 2016.
- Nitti Francesco Saverio, *La burocrazia di Stato in Italia. Quali ragioni danno un maggior numero d'impiegati?*, in *La riforma sociale*, 1900.
- Nocera Salvatore, *Scuola. Integrazione di chi? In che scuola? Con quale progetto?* pubblicato in [www.superAbile.it](http://www.superAbile.it).
- OECD, *Skills Studies, Skills Matter: Further Results from Survey of Adult Skills*, Parigi, 2016.
- OECD, *Student with Disability, Learning Difficulties and Disadvantages, Policies, Statistics and Indicators*, Parigi, 2017.
- OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, Parigi, 2019.
- Olivetti Marco, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2019.
- Ostenc Michel, *L'histoire de l'éducation en Italie. Bulletin critique*, in *Histoire de l'éducation*, Janvier, 1994.
- Pace Alessandro, *Il diritto all'istruzione in tempi di crisi*, in *Astrid-Rassegna*, 2013.
- Padoa Schioppa Fiorella, *Scuola e classi sociali in Italia*, Bologna, 1974.

- Palici di Suni Elisabetta, *Corte costituzionale e delega legislativa in materia regionale: il caso delle IPAB e quello dell'ONAO SI*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981.
- Panzerà Claudio, *Per i cinquant'anni della Carta sociale europea*, in *Revista Jurídica de los derechos sociales*, 2013.
- Pavone Claudio, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in Sabbatucci Giovanni (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Milano, 1995.
- Pedetta Maurizio, *La Corte costituzionale sull'assistenza pubblica: nuove certezze e problemi non risolti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981.
- Pepe Gabriele, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 maggio 2015.
- Pezzini Barbara, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001.
- Picchi Marta, *L'obbligo di motivazione della legge*, Milano, 2011.
- Piccialuti Caprioli Maura, *Opere pie e beneficenza pubblica: aspetti della legislazione piemontese da Carlo Alberto all'unificazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980.
- Picco Iclea, *I precedenti italiani, storici e legislativi, della legge Casati*, in *I problemi della pedagogia*, 1959.
- Picozza Eugenio, *Linee generali della riforma della scuola italiana*, in Capuzza Vittorio, Picozza Eugenio, Spirito Nausica (a cura di), *La Buona Scuola*, Torino, 2016.
- Pinelli Cesare, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in Ruggeri Antonio (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994.
- Pinelli Cesare, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa configgenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007.
- Pinelli Cesare, *Diritti costituzionali e condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.
- Pinelli Cesare, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in Salvi Cesare (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012.
- Piretti Maria Serena, *La giustizia dei numeri. Il proporzionale in Italia (1870-1923)*, Bologna, 1990.
- Pironti Alberto, Spano Attilio, *Codice elettorale italiano, Elettorato politico*, Torino, 1912.
- Pitruzzella Giovanni, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2014.
- Piva Giovanni, *Comuni e istruzione pubblica*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1967.
- Poggi Annamaria, *Il diritto allo studio tra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, in Violini Lorenza (a cura di), *Diritto allo studio nell'Università che cambia. Atti del Convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, Milano, 2002.

- Poggi Annamaria, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia finanziaria delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002.
- Poggi Annamaria, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali, in Istituzioni del Federalismo*, 2004.
- Poggi Annamaria, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.
- Poggi Annamaria, *Art. 34*, in Bifulco Raffaele, Celotto Alfonso, Olivetti Marco (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- Poggi Annamaria, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali sull'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2 febbraio 2017.
- Polizzi Giuseppe Eduardo, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, in Matucci Giuditta, Rigano Francesco (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016.
- Polizzi Giuseppe Eduardo, *Il Magistrato al Parlamento*, Padova, 2017.
- Polizzi Giuseppe Eduardo, *L'istruzione in epoca liberale e i "condizionamenti" del suo finanziamento in relazione al diritto di voto. Studio introduttivo*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2018.
- Polizzi Giuseppe Eduardo, *Studio preliminare sul diritto di istruzione in Argentina*, in *DPCE on line*, 2018.
- Polizzi Giuseppe Eduardo, *La Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.
- Potito Enrico, *Imposta «cedolare» ed eguaglianza in materia tributaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966.
- Pototschnig Umberto, *Il Diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, 1961.
- Pototschnig Umberto, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961.
- Pototschnig Umberto, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973.
- Pototschnig Umberto, *Nulla di nuovo per il diritto allo studio*, in *Le Regioni*, 1982.
- Pototschnig Umberto, *Per un nuovo rapporto tra pubblico e privato*, in *Il Mulino*, 1987.
- Ragazzini Dario, *Storia della scuola italiana. Linee generali e problemi di ricerca*, Firenze, 1983.
- Raicich Marino, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Pisa, 1981.
- Rampulla Francesco Ciro, *Diritto allo Studio e autonomia regionale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1983.
- Rigano Francesco, *Lo studio della Costituzione come pratica di inclusione*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Roccella Alberto, *Il Diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1990.

- Romanini Luigi, *I principi del fascismo nel campo dell'educazione*, Torino, 1938.
- Rossi Emanuele, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019.
- Ruggeri Antonio, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità (sentt. 348/2007 e 349/2007)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007.
- Rusciano Cosima, *Evoluzione storica dell'educazione dei sordi*, in *Studi di Glottodidattica*, 2010.
- Russo Tommaso, *Culture e scuole in Basilicata nell'Ottocento*, Milano, 1995.
- Russo Tommaso, *Istruzione e sociabilità in Basilicata, 1900-1921*, Milano, 2004.
- Russo Deborah, *I vincoli internazionali in materia di tutela dei diritti sociali: alcuni spunti dalla giurisprudenza recente sulle "misure di austerità"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.
- Sagramola Oreste, *Giovanni Gentile nella cultura e nella scuola italiana: rivisitazione storico-critica del filosofo a 60 anni dalla morte*, Manziana-Roma, 2004.
- Salazar Carmela, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.
- Sandulli Aldo, *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003.
- Sandulli Aldo, (voce) *Istruzione*, in Cassese Sabino (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.
- Sante Di Pol Redi, *Scuola e popolo nel riformismo liberale di inizio secolo*, Carmagnola-Torino, 2002.
- Sante Di Pol Redi, *La scuola per tutti gli italiani. L'istruzione di base tra Stato e società dal primo Ottocento a oggi*, Milano, 2016.
- Saraceno Pietro, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma, 1979.
- Satta Filippo, *Le opere pie tra la Corte costituzionale e le leggi sulla finanza locale*, in *Foro amministrativo*, 1982.
- Saulle Maria Rita, *Considerazioni generali*, in Id. (a cura di), *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Napoli, 1997.
- Sbano Nicola (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortati del 1906 alla prima avvocata italiana*, Bologna, 2004.
- Scaccia Gino, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio delle fonti*, 2013.
- Schiavon Franco, *La disabilità nel dispositivo istituzionale dello stato di diritto*, in Canevaro Andrea (a cura di), *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Trent'anni di inclusione nella scuola italiana*, Trento, 2007.
- Schupfer Carlo, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in Orlando Vittorio Emanuele (a cura di), *Organizzazione amministrativa degli Stati italiani avanti l'unificazione legislativa. Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, 1900.
- Schutter Olivier, *Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne*, in *Mélanges en hommage à Jeand-Paul Jacqué*, Paris, 2010.

- Schutter Olivier, *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Unione europea, 2016.
- Sciarrà Silvana, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, 2013.
- Sepe Stefano, *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in ISAP, *L'amministrazione della storia moderna*, Milano, 1985.
- Sergi Pantaleone, *Quando Mussolini diede ai prefetti la "licenza di uccidere"*, in *Giornale di storia contemporanea*, 2011,.
- Soldani Simonetta, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale*, in *Studi storici*, 1981.
- Sorrentino Federico, *Apologia delle sentenze gemelle*, in *Diritto e società*, 2009.
- Sorrentino Federico, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019.
- Spadaro Antonino, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 6 dicembre 2011.
- Spadaro Antonino, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL*, in Panzera Claudio, Rauti Alessio, Salazar Carmela, Spadaro Antonino (a cura di), *Atti del Convegno di studi Reggio Calabria, 26 febbraio 2016*, Napoli, 2016.
- Spagna Musso Enrico, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961.
- Sturniolo Sabina, *Una porta prima facie ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 luglio 2018.
- Talamo Giuseppe, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, 1960.
- Tavani Angela Patrizia, *L'attività socio-sanitaria della Onlus Colonia Hanseniana Ente Ecclesiastico Ospedale "Miulli"*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, 2010.
- Tedoldi Leonida, *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità al XXI secolo*, Bari-Roma, 2018.
- Tega Diletta, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte subordinata a fonte "subcostituzionale" del diritto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007.
- Tega Diletta, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in Cavasino Elisa, Scala Giovanni, Verde Giuseppe (a cura di), *I diritti sociali. Dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013.
- Tosatti Giovanna, *Il prefetto e l'esercizio del potere durante il periodo fascista*, in *Studi storici*, 2001.
- Toynbee Arnold, *Lectures on the Industrial revolution in England. Popular addresses, notes and other fragments*, London, 1884.

- Trabucco Daniele, Michelangelo De Donà, *La forma di governo dallo Statuto albertino all'Unità d'Italia*, in *Rivista di Diritto e Storia costituzionale del risorgimento*, 2014.
- Troilo Silvio, *Il diritto allo Studio fra Stato e Regioni, in federalismi*, 2 maggio 2012.
- Troilo Silvio, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018.
- Troilo Silvio, *Uno sguardo oltre i confini. La sostenibilità dell'inclusione scolastica in Europa*, in Matucci Giuditta (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.
- Valeri Nino (a cura di), *Giovanni Giolitti. Discorsi extraparlamentari*, Torino, 1952.
- Vespignani Luca, *Measure for measure. Osservazioni sulla motivazione delle leggi a margine della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Stato*, 2015.
- Vidotto Vittorio, *Roma contemporanea*, Roma-Bari, 2006.
- Viesti Gianfranco, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019.
- Violini Lorenza, *Art. 38*, in Celotto Alfonso, Bifulco Raffaele, Olivetti Marco (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- Visalberghi Aldo, *Aspetti generali del sistema scolastico italiano sua storia e organizzazione*, in *Scuola e città*, 1981.
- Vivaldi Elena, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte cost. n. 89/2019)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2019.
- Wilson Daniel, *Arnold Toynbee and the Industrial Revolution. The Science of History, Political Economy and Machine Past*, in *History and Memory*, 2014.
- Zamagni Vera, *Istruzione e sviluppo economico in Italia 1861-1913*, in Aa.Vv., *Lo sviluppo economico italiano, 1861-1940*, Bari, 1973.
- Zamagni Vera, *Il debito pubblico italiano, 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, Bologna, 1998.
- Zangirolami Sergio, *Il disavanzo del bilancio statale in Italia durante la guerra e la Resistenza*, relatore Pasquale Saraceno, Venezia, 1965-1966.
- Zelioti Aldo, *Dalle classi differenziali all'integrazione scolastica degli handicappati*, in *Scuola italiana moderna*, Brescia, 1978.

---

*Studi di diritto pubblico*  
diretta da R. Bin, F. Cortese, A. Sandulli

---

*Ultimi volumi pubblicati:*

FABIO FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale*. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism (disponibile anche in e-book).

SILVIA MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo* (disponibile anche in e-book).

NADIA LA FEMINA, *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento*. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi (disponibile anche in e-book).

SERENA STACCA, *Il potere disciplinare*. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile (disponibile anche in e-book).

ANGELA COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*. I fattori normativi (disponibile anche in e-book).

SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN (a cura di), *Veio Crisafulli Politica e Costituzione*. Scritti "militanti" (1944-1955) (disponibile anche in e-book).

ANNA MASTROMARINO, *Stato e Memoria*. Studio di diritto comparato (disponibile anche in e-book).

FEDERICO CAPORALE, *I servizi idrici*. Dimensione economica e rilevanza sociale (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPINA BARCELLONA, *Votare contro*. Il referendum come opposizione e norma (disponibile anche in e-book).

TOMMASO GAZZOLO, *Essere / dover essere*. Saggio su Hans Kelsen (disponibile anche in e-book).

STEFANO ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità*. Un dialogo costituzionale (disponibile anche in e-book).

RENATO IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari (disponibile anche in e-book).

PIETRO FARAGUNA, *Ai confini della costituzione*. Principi supremi e identità costituzionale (disponibile anche in e-book).

PIERO PINNA, *La disposizione valida e la norma vera* (disponibile anche in e-book).

MONICA COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia*. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale.

OMAR CHESSA, *I giudici del diritto*. Problemi teorici della giustizia costituzionale (disponibile anche in e-book).

VINCENZO FERRARO, *L'amministrazione consolare*. Profili di diritto nazionale e ultrastatale (disponibile anche in e-book).

CHIARA BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio* (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Diritti in transito*. La condizione giuridica delle persone transessuali (disponibile anche in e-book).

ANTONELLA SAU, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi*. Il caso del governo del territorio (disponibile anche in e-book).

ILENIA RUGGIU, *Il giudice antropologo*. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali (disponibile anche in e-book).

MICHELE DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi (disponibile anche in e-book).

### *Minima giuridica*

ALDO SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo (disponibile anche in e-book).

ROBERTO BIN, *Critica della teoria dei diritti* (disponibile anche in e-book).

ANDREA GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*. L'illusione della giustizia attraverso il mercato.

ELISABETTA LAMARQUE, *Prima i bambini*. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale (disponibile anche in e-book).

DANIELA BIFULCO, *Il disincanto costituzionale*. Profili teorici della laicità.

GIOVANNI DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*. Governo e Parlamento negli ultimi vent'anni.

ROBERTO BIN, *A discrezione del giudice*. Ordine e disordine: una prospettiva "quantistica" (disponibile anche in e-book).

### *Scritti di diritto pubblico*

FULVIO CORTESE, CORRADO CARUSO, STEFANO ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione (disponibile anche in e-book).

BARBARA PEZZINI, STEFANO ROSSI (a cura di), *I giuristi e la Resistenza*. Una biografia intellettuale del Paese (disponibile anche in e-book).

GIUDITTA MATUCCI, FRANCESCO RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione* (disponibile anche in e-book).

**PER SCARICARE (GRATUITAMENTE)  
I CATALOGHI DELLE NOSTRE PUBBLICAZIONI  
DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI:  
PER FACILITARE LE TUE RICERCHE.**

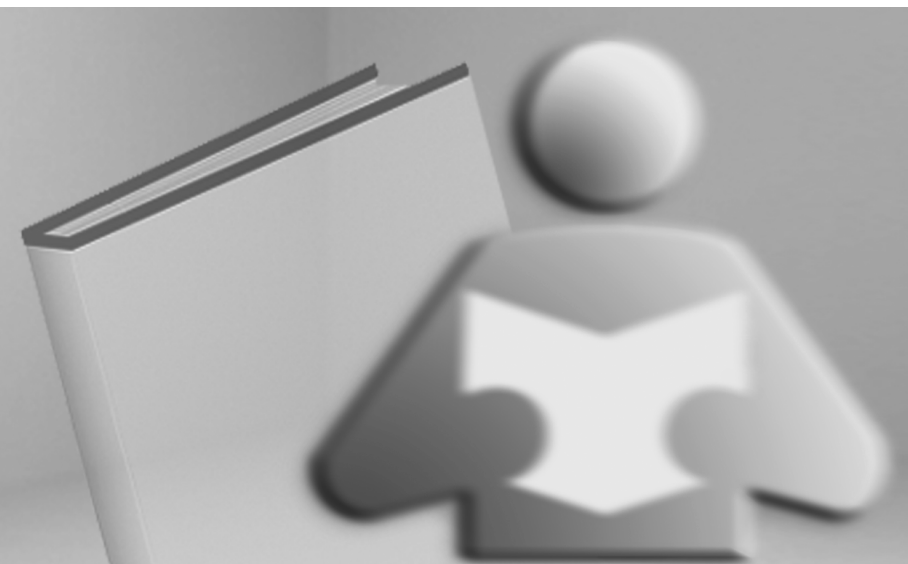
Management & Marketing  
Psicologia e psicoterapia  
Didattica, scienze della formazione  
Architettura, design, territorio  
Economia  
Filosofia, letteratura, linguistica, storia  
Sociologia  
Comunicazione e media  
Politica, diritto  
Antropologia  
Politiche e servizi sociali  
Medicina  
Psicologia, benessere, auto aiuto  
Efficacia personale, nuovi lavori










**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/latuaopinione.asp](http://www.francoangeli.it/latuaopinione.asp)



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**

 Seguici in rete  Sottoscrivi i nostri feed RSS  Iscriviti alle nostre newsletter

