



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

L'ISTRUZIONE IN EPOCA LIBERALE E I "CONDIZIONAMENTI" DEL SUO FINANZIAMENTO IN RELAZIONE AL DIRITTO DI VOTO. STUDIO INTRODUTTIVO*

di Giuseppe Eduardo Polizzi**

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. - 1.1. La "variabile finanziaria": accenni. - 2. La "scala gerarchica" di interesse nel finanziamento dei diversi gradi dell'istruzione alla luce della legge "Casati". - 3. Gli strumenti: il sussidio. - 3.1. (segue) il "mutuo" per via amministrativa. - 4. L'approccio gradualistico alla luce della legge "Coppino". - 5. La surroga, i sussidi e i mutui agevolati. - 6. Il periodo giolittiano. Le linee di evoluzione della normativa scolastica. - 6.1. Le novità sui mutui agevolati e i sussidi nella prima fase dell'età giolittiana: la qualità degli edifici scolastici. - 6.2. I nuovi oneri finanziari, per superare il divario fra nord e sud del Regno e per aumentare i tassi di alfabetizzazione della popolazione. - 6.3. (segue) lo strumento della legislazione "speciale" e l'abbandono del principio di uniformità negli interventi statali. La statizzazione delle scuole superiori della Basilicata. - 7. La legge "Daneo-Credaro" e la statizzazione dell'istruzione elementare. - 7.1. La scuola "di Stato". - 8. La riforma "Gentile" e il ritorno "Casati". - 9. Appunti conclusivi.

1. Introduzione al tema.

All'itinerario normativo dell'istruzione italiana in epoca liberale è dedicata la presente indagine che, dal "silenzio" dello Statuto albertino sul tema, intende analizzare le riforme del sistema scolastico, seguendo la pista del finanziamento pubblico dell'istruzione. Le scelte operate dal legislatore su come distribuire le risorse finanziarie fra i diversi livelli e tipologie di scuola esprimono, infatti, i valori, le priorità, la concezione stessa dell'istruzione, che per quanto priva della dimensione

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale

costituzionale (che acquisirà solamente con la Costituzione repubblicana del 1948) fu oggetto di molteplici interventi nel corso di sessant'anni di monarchia costituzionale. In particolare, nel periodo liberale, s'interveniva sulla struttura e l'organizzazione del sistema scolastico italiano, e in particolare sull'istruzione primaria, segmento scolastico ad appannaggio delle classi povere.

L'obiettivo dell'indagine è riflettere sulla correlazione fra l'assenza nella costituzione carloalbertina di una enucleazione espressa dell'istruzione e la concezione elitaria del diritto di voto, ciò nell'ambito di un impegno (costituzionale) limitatato all'eguaglianza formale, ad espressione di una concezione "monoclasse" dello Stato. Il finanziamento dell'istruzione è dunque la "cartina torna sole" che consente di indagare, più ampiamente, sui rapporti fra la dimensione giuridico formale dell'istruzione e il diritto di partecipazione del cittadino alla vita politica del Regno.

1.1. La "variabile finanziaria": accenni.

Giusto per accenni in sede introduttiva e prima di approfondire i temi testé indicati, occorre rilevare come da una rapida lettura dei dati statistici emerge che a una maggiore disponibilità di risorse finanziarie corrispose, di regola, una maggiore disponibilità dello Stato liberale di farsi carico degli oneri dell'istruzione. Lo vediamo, ad esempio, negli anni a cavallo dell'Unificazione. Fra il 1861 e il 1870 l'istruzione non godette di grandi investimenti giacché gravava sul bilancio centrale il debito pubblico degli Stati pre-unitari¹. In tale quadro economico, le scarse risorse finanziarie furono concentrate per lo più in spese militari e infrastrutturali, settori quest'ultimi considerati "strategici" per l'Unificazione, e non nell'istruzione perché ad essa (con una certa "miopia" da parte del legislatore dell'epoca) non fu riconosciuta tale funzione². Ciò si riflesse coerentemente sulle scelte optate circa l'individuazione del centro di

¹ L'ammontare totale del debito passò da 3.107 a 8.148 milioni di lire mentre rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo passò dal 35,8% del 1861 all'80,8% del 1870. Su tali profili cfr. G. DE LUCA – A. MONIOLI, *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia: secoli XIII-XX*, Milano, Francoangeli, 2007, 480-481. Più in generale si veda: V. ZAMAGNI, *Il debito pubblico italiano, 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, Bologna, Il Mulino, 1998, 226.

² Diversamente a quanto accadde in altri ordinamenti giuridici liberali i quali elevarono l'istruzione a diritto costituzionale, per quanto individuale e non sociale, giacché considerarono l'istruzione uno strumento in grado di unire in un unico Stato federale popolazioni assoggettate al dominio straniero. Il riferimento è al caso argentino, ove l'istruzione fu elevata a diritto costituzionale e individuale dalla costituzione storica del 1853 (vd. art. 14). L'evoluzione del diritto all'istruzione da diritto individuale a diritto sociale fu consacrata nella Costituzione peronista del 1949. Sul tal punto si veda M. A. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Tercera edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2006, 72 ss., vedi nello specifico del diritto all'istruzione 72 e 146 ss.

imputazione della responsabilità riguardo al riparto degli oneri, normativi e finanziari, fra Stato e comuni, operata dalla prima legge “Casati” del 1859.

A inizio Novecento, dagli anni del governo “Giolitti”, la situazione economica del Regno migliorò e le spese a carico del bilancio statale per l’istruzione beneficiarono di un importante aumento³. Sicché vi fu un immediato effetto migliorativo sui tassi di analfabetismo che in dieci anni, dal 1901 al 1911, diminuirono di dieci punti percentuali, con profondi squilibri però fra le regioni del nord e quelle del sud Italia e fra i comuni urbani e quelli rurali⁴.

In tale mutato quadro finanziario e prima della riforma “Gentile” del 1923 maturò la convinzione che l’istruzione fosse un importante strumento di sviluppo economico e ne fu concepita nella legislazione di quegli anni, seppur in forma estremamente embrionale, la sua funzione sociale. Importanti interventi normativi segnarono tale passaggio. Alla rigidità della legge “Casati” del 1859, nel riparto degli oneri finanziari e delle responsabilità di governo, fu sostituita la flessibilità della legge “Orlando” del 1904. Lo Stato si diresse allora verso una diretta ingerenza nel servizio: fu abbandonato il principio di uniformità nella distribuzione delle risorse finanziarie a favore di una legislazione speciale, giacché fu chiaro che occorresse sostenere quei comuni dell’Italia meridionale e rurale i cui bilanci versassero in difficoltà economica. Il processo giunse a coerente compimento con la legge “Daneò-Credaro” del 1911, con la quale lo Stato avocò a sé l’istruzione elementare⁵. La situazione finanziaria tornò a peggiorare profondamente nel primo dopoguerra, per cui si

³ Di seguito si farà più volte richiamo, come “guida” per la disamina della normativa di epoca liberale sull’istruzione e per le indicazioni bibliografiche, all’opera di G. F. FERRARI, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l’istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova, Cedam, 1979, 97, nota 76: «Le spese statali per l’istruzione passarono infatti da 54 milioni nel 1900-01 a 112,1 nel 1909-10 e da 59,4 a 117,8 in lire costanti, passando da 3,48 al 5,74% delle spese statali complessive e dallo 0,43 allo 0,65% del prodotto interno lordo [...]. Ancora più significativo è che la spesa statale per l’istruzione elementare aumentasse da 4,3 a 26,2 milioni di lire correnti, rappresentando, mentre il servizio continuava ad essere comunale, oltre il 26% del totale del bilancio del ministero della pubblica istruzione [...]. Le spese dei Comuni per l’istruzione nello stesso arco di tempo crebbero da 95,2 a 137,1 milioni di lire correnti (da 80,1 a 128,2 in lire costanti), segnando però un modesto aumento in percentuale rispetto al totale delle spese effettive (dal 17,12 al 19,52)». La situazione di “crisi” perdurò sino a quando, nella seduta della Camera dei deputati del 16 marzo 1876, in occasione dell’esposizione della situazione finanziaria dell’anno e della presentazione della situazione del Tesoro al dicembre 1875, il ministro per le finanze Minghetti annunciò alla Camera dei deputati il raggiungimento del pareggio di bilancio. Nella lunga relazione non vi fu accenno agli investimenti riguardanti l’istruzione, se non in riferimento a talune alienazioni di immobili, e ciò probabilmente a riflesso del lieve impatto della spesa per l’istruzione nel bilancio statale, cfr. M. MINGHETTI, Camera dei deputati, Atti parlamentari, tornata del 16 marzo 1876, 144.

⁴ Si veda ancora l’importante contributo di G. F. FERRARI, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l’istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, cit., 97, nota 77.

⁵ E. CORBINO, *Annali dell’economia italiana*, V, 1901-1914, Città di Castello, Ipsos, 1937, 33-36.

diede avvio a una energica politica di contenimento della spesa pubblica volta al pareggio di bilancio, come annunciò alla Camera dei deputati il neo primo ministro Mussolini il 16 novembre 1922, nel famoso “Discorso del bivacco”. Ciò comportò, sul versante dell’istruzione, il ritorno alla legge “Casati”, per cui gli oneri finanziari sarebbero stati posti per lo più sul bilancio comunale. D’altronde il regime fascista 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”.

2. La “scala gerarchica” di interesse nel finanziamento dei diversi gradi dell’istruzione alla luce della legge “Casati”.

Venendo ai temi, con la legge “Casati” del 1859⁶ la distribuzione degli oneri finanziari dell’istruzione venne informata al criterio di proporzionalità, ove la gradazione degli interventi del bilancio statale rispose all’interesse unicamente per taluni settori dell’istruzione⁷.

In una immaginaria scala gerarchica alla cui base v’è un interesse residuale, l’Università si collocò al vertice. Infatti, una serie di spese, dagli edifici alle attrezzature sino al personale, vennero posti a carico del bilancio statale⁸.

In posizione subordinata fu posta l’istruzione secondaria classica e i regii ginnasi, considerati, ai sensi dell’art. 188, le uniche vie di accesso all’Università⁹. Le spese per i licei, ai sensi dell’art. 201: «per tutto ciò che concerne gli stipendi e le indennità da assegnarsi alle persone che vi sono

⁶ La legge “Casati” fu emanata durante il governo “Lamarmora”, per Atto del Governo il 25 aprile 1859 e confluita nel regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725, cfr. F. DE VIVO, *Linee di storia della scuola italiana*, Brescia, La Scuola, 1983; D. RAGAZZINI, *Storia della scuola italiana. Linee generali e problemi di ricerca*, Firenze, Le Monnier, 1983, 14 ss.; per quanto riguarda i regolamenti attuativi della legge Casati cfr. G. CIVES (a cura di), *La scuola italiana dall’Unità ai nostri giorni*, Firenze, La Nuova Italia, 1990, 427.

⁷ La legge “Casati” è la prima riforma dell’ordinamento scolastico dell’Italia unita e rimase in vigore, almeno nelle sue linee essenziali, sino alla riforma Gentile del 1922-1923. Cfr. G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all’inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1960, 23 ss. Per un approfondimento sullo stato della normativa scolastica degli stati pre-unitari, si vedano: 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*, vol. I, Milano, 1900, 1089 ss.; G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all’inchiesta del 1864*, cit., pp. 3-14; I. Picco, *I precedenti italiani, storici e legislativi, della legge Casati*, in *I problemi della pedagogia*, 15 ss. Tale bibliografia è richiamata dall’opera di G. F. FERRARI, *Stato ed Enti locali nella politica scolastica: l’istituzione delle scuole da Casati, alla vigilia della riforma Gentile*, cit., 7, nota 1.

⁸ Cfr. sul tal punto G. M. DE FRANCESCO, *Rapporti fra Stato, Comune ed altri enti locali in materia di istruzione*, Athenaeum, Roma, 1912, 281-296.

⁹ Il collegamento fra Università e ramo classico emerge anche dalla lettura dell’art. 74 della legge Casati, per cui fu conferita la possibilità ai docenti universitari di essere chiamati «a dare, ciascuno nell’ordine de’ suoi studi, corsi regolari negli stabilimenti superiori dell’istruzione secondaria».

addette alla direzione od all'insegnamento, o che appartengono al servizio nei medesimi, non che pel materiale scientifico, sono a carico dello Stato»¹⁰.

Al livello intermedio v'era l'istruzione tecnica, superiore e inferiore¹¹. Quella inferiore godette di un concorso di responsabilità fra Stato e comuni: spettava allo Stato corrispondere una parte degli stipendi degli insegnanti, ai comuni far fronte a tutte le altre spese. L'istruzione superiore tecnica, invece, fu destinataria di un concorso fra comuni, province e Stato, a riflesso di esigenze produttive sovracomunali, tant'è che fra i criteri per lo stabilimento di tali scuole v'era «il bisogno» per quelle città che fossero state interessate da un «notevole» movimento «industriale e commerciale»¹².

Al grado più basso si collocava l'istruzione elementare¹³, la cui spesa fu posta a carico del comune, con la fissazione da parte dello Stato dei minimi retributivi per gli insegnanti, onde evitare che gli obblighi di legge fossero elusi da condizioni stipendiali inaccettabili e che la qualità delle prestazioni offerte fosse pregiudicata¹⁴. Per tale grado d'istruzione v'era qualche norma che, in via

¹⁰ I licei furono allocati in "stabilimenti" distinti rispetto ai ginnasi; i ginnasi invece furono insediati uno per ogni provincia; se riconosciuti «regii ginnasi», ai sensi degli artt. 194, 195 e 196 legge Casati, sarebbero stati posti a carico del bilancio statale. I licei furono finanziati dai Comuni per i locali e il materiale non scientifico, e dallo Stato per il materiale scientifico e la retribuzione del personale sia docente sia non docente. Peraltro ai comuni ove era stabilito un ginnasio, ai sensi del successivo art. 239, fu data la facoltà di aprire un convitto per ospitare gli studenti, su modello di quelli nazionali.

¹¹ Le scuole tecniche furono istituite nel capoluogo di provincia, oppure in subordine in uno dei principali centri cittadini della provincia stessa e, ai sensi dell'art. 283, a «misura che il bisogno se ne farà sentire, nella città che sono centro di un più notevole movimento industriale e commerciale». Sicché l'istruzione professionale si sarebbe collegata alle esigenze produttive del territorio, difatti non aveva fra i suoi obiettivi quello di impartire una cultura generale.

¹² Cfr. artt. 279-282, 283-284 della legge "Casati", e il r. d. 19 settembre 1860, n. 4315.

¹³ L'istruzione elementare fu organizzata in due gradi: la scuola elementare inferiore, istituita in comuni con almeno 50 bambini, e la scuola elementare superiore, per i comuni con oltre 4.000 abitanti. L'obbligatorietà riguardava le prime tre classi, però la violazione dell'obbligo scolastico non fu sanzionata.

¹⁴ Sotto il profilo finanziario, ai sensi dell'art. 317: «l'istruzione elementare fu data gratuitamente in tutti i Comuni», sebbene (al pari di quanto constatato per le scuole tecniche), «questi vi provvedono in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti». Sicché la legge Casati nell'ottica dell'eguaglianza formale pose pari diritti di accesso alla scuola a tutte le classi sociali, questo in quanto l'istruzione elementare sarebbe stata offerta «gratuitamente», però gli oneri erano posti ancora una volta a carico dei singoli comuni, che vi avrebbero provveduto nei limiti del bilancio. Autorevole dottrina peraltro ha osservato che l'affermazione legislativa della gratuità della scuola era posta non tanto a presidio di un diritto dell'utente quanto piuttosto per rimarcare l'obbligo dell'ente locale di istituire scuole. Ciò non avrebbe però impedito all'ente locale 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, cfr. U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, 99. Peraltro, ai sensi del successivo art. 334, erano posti a carico del bilancio anche «gli stipendi dei maestri e delle maestre» nonché «le altre spese occorrenti per lo stabilimento e la conservazione delle altre scuole» per tramite di «entrate proprie» e dell'«imposta comunale ordinaria». Sugli stipendi, le cui soglie erano fissate per legge dello Stato, si rifletteva ancora una volta la concezione classista dello Stato liberale, ed infatti

residuale, segnò una ridotta apertura statale alle esigenze delle classi meno agiate. Ai sensi dell'art. 345, con stanziamenti annuali, lo Stato avrebbe potuto intervenire con dei sussidi economici, a favore di quei comuni che «per l'angustia delle loro entrate, o per la poca agiatezza dei loro abitanti» non sarebbero stati in grado di adempiere agli oneri finanziari per l'istruzione elementare. Per analoghe ragioni a favore delle province venne stanziato, ai sensi del successivo art. 346, un sussidio per gli stipendi degli insegnanti.

Dalla rapida lettura delle norme citate, si può osservare che la gradazione dell'impegno finanziario svela il maggiore favore dello Stato nei confronti dell'istruzione classica e universitaria, considerata il mezzo per la selezione della classe dirigente e quindi valutata come opportunità di investimento in “capitale umano”; il minor investimento nei gradi più bassi dell'istruzione, invece, fu il riflesso del valore di “bene di consumo” attribuito all'istruzione elementare. Il popolo andava istruito nella misura “del bisogno” della classe dirigente del Regno, riguardante la domanda di manovalanza per le industrie e i campi, e non per farlo emancipare dalla situazione economica e sociale di partenza. Coerentemente l'obbligo scolastico per quanto previsto sul piano normativo non fu affatto garantito¹⁵. Sicché, sul versante del bilancio statale l'allocatione delle risorse scontò la visione elitaria, classista e borghese dell'istruzione; coerentemente a livello di bilancio locale priorità venne data a quegli istituti scolastici ritenuti più prestigiosi, come i licei o i ginnasi, a discapito dell'istruzione elementare primaria e secondaria e della retribuzione del corpo docente¹⁶.

Ciò si accordò sul piano elettorale col diritto di voto. Invero, v'era un'unica classe sociale rappresentata, ossia la borghesia, alla quale fu riconosciuto il

v'era una netta preferenza per le scuole di grado elementare superiore, maschili, urbane a discapito delle scuole elementari inferiori, rurali, miste o femminili. Si consideri, ad esempio, che il minimo di un maestro di una scuola urbana del grado inferiore era di 1.200 lire annue, quello di una maestra di scuola rurale inferiore di 333,33 lire annue. I sotto-maestri (a cui era affidata la scuola elementare inferiore) percepivano la metà di quanto previsto per una scuola elementare urbana.

¹⁵ Si veda ad esempio l'intervento di A. INCAGNOLI, Camera dei deputati, seduta del 6 marzo 1877, 1817 ss.

¹⁶ L'impostazione elitaria della scuola casatiana emerge anche dalla disamina dei fini attribuiti ai diversi gradi e tipologie dell'istruzione. Ed invero, ai sensi dell'art. 188, la scuola secondaria 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». L'istruzione 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». Sulla funzione della scuola secondaria si veda L. AMBROSOLI, *La scuola secondaria* (voce), in A. MARTINAZZOLI, L. CREDARO (a cura di), *Dizionario illustrato di pedagogia*, Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi, Milano, 1894, 111.

diritto all'elettorato attivo e passivo¹⁷. Gli interessi delle classi meno agiate non erano rappresentati, e l'istruzione avrebbe potuto semmai allargare il malcontento, l'odio sociale, avrebbe «sottratto braccia al lavoro con il conseguente accrescersi della miseria dei popoli»¹⁸.

Insomma, il quadro come descritto segna un marcato “immobilismo sociale”, ed esprime la tendenza della classe borghese a conservare lo stato di cose esistente, non soltanto opponendosi ma prevenendo ogni possibile cambiamento che con una maggiore e più diffusa istruzione si sarebbe potuto avere. D'altronde, l'istruzione era una dei requisiti previsti dalla legge (dato il rinvio operato ex art. 40 Statuto albertino) per poter godere del diritto al voto. Infatti, con leggi elettorali del 1848 e del 1859 «saper leggere e scrivere» fu una condizione necessaria, insieme al censo e al sesso maschile¹⁹; con la legge elettorale del 1882 aver completato il corso elementare obbligatorio fu una condizione alternativa al censo²⁰; invece, con dalla legge del 1912 (che ampliò il suffragio maschile) e sino alle legge elettorale del 1918²¹ l'età del diritto elettorale attivo fu fissata a trenta anni, ventuno per coloro che avessero superato con successo l'esame del corso elementare inferiore²².

3. Gli strumenti: il sussidio.

Con la circolare del 23 dicembre 1859 il ministro dell'istruzione ricordò alle amministrazioni locali l'opportunità di avvalersi di sussidi statali previsti dall'art. 346 della legge “Casati”: uno strumento inedito alla legislazione scolastica pre-unitaria tramite cui lo Stato supportava finanziariamente gli enti locali nella predisposizione dei servizi afferenti all'istruzione.

¹⁷ Ciò almeno fino all'introduzione del (“quasi”) suffragio universale maschile, per opera della legge del 30 giugno 1912, n. 666.

¹⁸ G. GENOVESI, *Storia della Scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2007, 78.

¹⁹ Il possesso di un titolo accademico o l'appartenenza a determinati uffici “prestigiosi” della pubblica amministrazione non avrebbero richiesto il possesso dei requisiti di censo e la “prova” di saper leggere e scrivere. Cfr. art. 1, comma 3, del regio decreto 17 marzo 1848, n. 680; art. 1 comma 3, legge elettorale 20 marzo 1859 (Atto del governo n. 3778); art. 1 comma 3, regio decreto 1882, n. 999; art. 1, comma 3, regio decreto 28 marzo 1895, n. 83.

²⁰ Cfr. art. 2, comma 1, del regio decreto n. 999 del 1882; art. 2, comma 1, regio decreto n. 83 del 1885.

²¹ L'art. 2, comma 1, della legge elettorale 16 dicembre 1918, n. 1985 modificò l'art. 2 della legge elettorale 26 giugno 1913, n. 821 (il Testo unico ove fu trasfuso l'art. 2 della legge elettorale n. 666 del 1912) come segue: «Sono elettori tutti i cittadini che abbiano compiuto il 21° anno di età o lo compiano non più tardi del 31 maggio dell'anno in cui ha luogo la revisione delle liste». Al successivo comma 3 abrogò la norma di cui all'art. 3 della legge elettorale n. 666 del 1912 per cui chi avesse superato l'esame del corso elementare inferiore avrebbe goduto del diritto elettorale attivo al compimento del ventunesimo anno d'età.

²² Cfr. art. 3 legge n. 666 del 1912.

Il sussidio statale assunse una funzione differente a seconda che fosse erogato a favore del ramo tecnico e classico di secondo grado, o di quello elementare. Nei confronti di quest'ultimo fu un contributo a un servizio proprio del comune; per il ramo tecnico e classico fu erogato a titolo di onere accessorio a un servizio di competenza sovra-comunale, la cui titolarità era in capo ad altri soggetti pubblici (provincia e Stato)²³. Sicché i comuni avrebbero fornito prestazioni reali per un servizio proprio (per l'istruzione elementare), o prestazioni reali e strumentali per un servizio altrui (per il ramo classico e tecnico secondario). La distinzione fra "servizio proprio" e "servizio altrui" spiega la ragione per cui la legge "Casati" destinò i sussidi a favore dell'istruzione elementare, giacché la responsabilità finanziaria era di esclusiva spettanza del comune, a differenza del ramo classico e tecnico secondario, la cui responsabilità finanziaria era posta in capo al bilancio statale.

Peraltro i sussidi furono spesi anzitutto per far fronte agli oneri edilizi, e su tale piano avrebbero dovuto assumere una funzione perequativa, volta cioè a redistribuire le risorse fra i comuni dell'Italia versanti in situazione finanziaria assai diversa, a seconda che fossero comuni urbani o rurali, di piccole o grandi dimensioni, settentrionali o meridionali. Sebbene questa fosse l'intenzione, il risultato fu diverso, nel senso che i sussidi finirono per agevolare quei comuni che già si trovavano nella condizione di far fronte agli oneri finanziari per l'istruzione elementare. Ciò dipendeva dal fatto che i sussidi furono erogati in relazione ai fondi stanziati, sicché sarebbero dipesi dalla capacità finanziaria di impegnare delle somme di denaro in sede di bilancio preventivo.

3.1. (segue) il "mutuo" per via amministrativa.

Si tentò di rimediare agli squilibri creati dal sistema dei sussidi mediante un ulteriore strumento volto all'erogazione di fondi statali per il sostegno all'istruzione: il mutuo, introdotto per via amministrativa e "sperimentale", per far fronte agli oneri edilizi, previsto dalla circolare del ministro dell'istruzione n. 441 del 1° luglio 1875. Il mutuo si affiancò al sussidio, senza sostituirlo, e, a differenza del sussidio, non sarebbe dipeso dallo stanziamento di fondi in sede di bilancio preventivo. Alla base della decisione di adottare questo nuovo strumento di erogazione di fondi statali vi fu la constatazione, come osservato nella relazione del ministro dell'istruzione per il 1874²⁴, che il

²³ Cfr. a tal proposito 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.

²⁴ Bollettino ufficiale, 1875, vol. I, 15 aprile, VI, 366 ss.

sussidio non fosse riuscito nel suo intento originario, a redistribuire in ottica perequativa le risorse economiche a favore dei comuni più bisognosi. Essendo, come detto, il sussidio agganciato alle risorse allocate in sede di bilancio preventivo, la sua erogazione (pari a circa un terzo della somma preventivata) sarebbe dipesa dalla capacità finanziaria dell'ente comunale di impegnare risorse già individuate. Ciò provocò una sorta di eterogenesi dei fini giacché anziché essere a supporto dei comuni con capacità finanziaria ridotta, andò a vantaggio dei comuni meno bisognosi.

Il mutuo ebbe un grande successo. Di tale successo v'è menzione in un passaggio del dibattito alla Camera dei deputati del 27 marzo 1877, laddove il ministro per l'istruzione pubblica ricordò che nel corso dell'anno 1876: «[...] 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»²⁵.

Per tale ragione, la Commissione ministeriale incaricata di erogare tali mutui «non potè a meno di preoccuparsi di questa cosa». Le eccessive richieste risultarono insostenibili per il bilancio statale, così da indurre la stessa Commissione a rappresentare al Ministro le sue preoccupazioni: «Nelle adunanze del 1° novembre e del 1° dicembre la Commissione deputata allo sparimento 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. Se tutti si fossero dovuti aiutare, la somma occorrente salirebbe a lire 4.18.184 e 52 centesimi In conseguenza di ciò converrà ritornare all'antico sistema dal solo sussidio»²⁶.

4. L'approccio gradualistico alla luce della la legge Coppino.

Con l'avvento al potere della Sinistra storica guidata da Depretis, qualche passo nella direzione della garanzia dell'istruzione fu compiuto, seppur con

²⁵ M. COPPINO, Camera dei deputati, seduta del 27 marzo 1877, 2315. Occorre precisare che nel dibattito è utilizzata impropriamente la parola «prestito» per intendere mutuo.

²⁶ Cfr. ancora M. COPPINO, ult. cit.

estrema prudenza rispetto agli oneri che sarebbero derivati per il bilancio statale. In particolare uno dei punti qualificanti del programma presentato da Depretis fu proprio l'approvazione nel 1877 di una nuova legge sulla scuola, la n. 3961, che prese il nome del ministro alla pubblica istruzione Michele Coppino. Per la prima volta dopo l'Unità, il governo rivolse l'attenzione al primo ordine degli studi, quello elementare²⁷. Successivamente fu promulgata la legge n. 3250 del 1877, sullo *status* giuridico degli insegnanti, e la n. 4460 del 1878, sull'edilizia scolastica. L'insieme di questi interventi normativi costituì la cornice legislativa volta, da un lato, a dettagliare in modo più specifico i compiti comunali nell'istruzione elementare e, da altro lato, a definire con maggior specificità l'intervento statale in ambiti quali l'edilizia e la retribuzione degli insegnanti.

Limitatamente ai profili del finanziamento, l'approccio fu gradualistico, e venne realizzato tramite la "deroga", la modulazione degli effetti temporali delle norme o il loro condizionamento a seconda della tipologia degli enti destinatari dei nuovi oneri finanziari. L'insieme di tali strumenti perseguì l'intento di non cagionare eccessivi e comunque immediati pesi sui bilanci comunali, così da consentire una programmazione graduale degli interventi.

Si pensi ad esempio che l'entrata in vigore della legge "Coppino", ai sensi dell'art. 9, comma 2, sarebbe stata condizionata da due elementi fra loro collegati: la popolosità del comune e il numero di insegnanti in rapporto al numero di abitanti (probabilmente questi criteri furono ispirati da un atteggiamento di prudenza del legislatore, il quale volle evitare che i comuni che non avessero raggiunto almeno questi "parametri minimi" fossero onerati eccessivamente dall'adempimento degli obblighi introdotti dalla legge "Coppino"): «a) Nei comuni di popolazione al disotto di 5000 abitanti, quando per ogni mille abbiano almeno un insegnante di grado inferiore; b) Nei comuni di popolazione da 5000 a 20.000, quando ne abbiano uno almeno per ogni 1.200; c) nei comuni maggiori quando abbiano almeno un insegnante per 1500 abitanti». In via residuale, per tutti gli altri comuni, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 9, fu previsto che: «la legge verrà applicata gradatamente secondoché le scuole raggiungeranno le condizioni sopra indicate». Peraltro, ai sensi del successivo art. 11, il Consiglio scolastico avrebbe dovuto fare «ogni anno, e al più tardi un mese prima dell'apertura delle scuole, la classificazione dei comuni nei quali si riscontrano le condizioni volute per l'applicazione di questa legge, e ne pubblicherà i nomi nei modi in uso per le altre pubblicazioni ufficiali».

²⁷ Legge 15 luglio 1877, n. 3961, *approvata dal Senato del Regno nella seduta del 1 giugno 1877 e ripresentato alla Camera il 4 giugno*.

Similmente si dispose in materia di obbligo scolastico. Con la legge “Coppino” l’obbligo scolastico fu ampliato a tre anni e fu assistito da un apparato di sanzioni amministrative e penali. In particolare, in caso di inadempimento i genitori dell’alunno avrebbero dovuto presentarsi davanti al sindaco, per giustificare le assenze dei figli, pena una contravvenzione e in caso di reiterazione il deferimento al pretore; tuttavia il regio decreto legge 19 ottobre 1877, n. 4101, all’art. 21, mitigò l’apparato sanzionatorio, rendendolo incoerente rispetto agli obiettivi che il legislatore si era prefissato. Infatti furono esentati dalle sanzioni coloro che avrebbero opposto «impedimenti gravi», quali «le malattie, la distanza dalla scuola, la difficoltà delle strade» e, si noti per i profili d’interesse della ricerca, «la povertà assoluta». Ancora, per effetto dell’art. 10, fu stabilito un regime transitorio per l’applicazione dell’obbligo scolastico nei confronti de: «I padri di famiglia, o coloro che ne tengono le veci nel senso e per gli effetti voluti dall’art. 1, e che al giorno dell’attuazione della presente legge hanno figliuoli della età compresa di 8 e 10 anni, saranno obbligati a giustificare l’istruzione di questi quando abbiano raggiunto l’età di 12 anni: e soltanto allora se non vi avranno provveduto saranno passibili delle pene sancite dagli articoli 3 e 4».²⁸

²⁸ Cfr. art. 1: «I fanciulli e le fanciulle che abbiano compiuta l’età di sei anni, e ai quali i genitori o quelli che ne tengono il luogo non procaccino la necessaria istruzione, o per mezzo di scuole private ai termini degli articoli 355 e 356 della legge 13 novembre 1859, o coll’insegnamento in famiglia, dovranno essere inviati alla scuola elementare del comune. L’istruzione privata si prova davanti all’autorità municipale, colla presentazione al sindaco del registro della scuola, e la paterna colle dichiarazioni dei genitori o di chi ne tiene il luogo, colle quali si giustificano i mezzi dell’insegnamento. L’obbligo di provvedere all’istruzione degli esposti, degli orfani, e degli altri fanciulli senza famiglia, accolti negli Istituti di beneficenza, spetta ai direttori degli istituti medesimi: quando questi fanciulli siano affidati alle cure di private persone, l’obbligo passerà al capo di famiglia che riceve il fanciullo dall’istituto»; art. 3: «Il sindaco dovrà far compilare d’anno in anno, e almeno un mese prima della riapertura delle scuole, l’elenco dei fanciulli per ragione di età obbligati a frequentarle, aggiungendovi l’indicazione dei genitori o di chi ne tiene il luogo. Questo elenco riscontrato poscia col registro dei fanciulli iscritti nelle scuole, servirà a constatare i mancanti. I genitori o coloro che hanno l’obbligo, di cui all’articolo 1, se non abbiano adempiuto spontaneamente la prescrizione della presente legge saranno ammoniti dal sindaco ed eccitati a compierle. Se non compariscano all’ufficio municipale, o non giustificano coll’istruzione procacciata diversamente, con motivi di salute o con altri impedimenti gravi, l’assenza dei fanciulli dalla scuola pubblica, o non ve li presentino entro una settimana dall’ammonizione, incorreranno nella pena dell’ammenda stabilita nel successivo articolo 4. Le persone, di cui all’articolo 1, fino a che dura l’inosservanza dell’obbligo loro imposto dalla presente legge, non potranno ottenere sussidi o stipendi, né sui bilanci dei comuni, né su quelli delle provincie e dello Stato, eccezione fatta soltanto per quanto ha riguardato all’assistenza sanitaria, né potranno ottenere il porto d’armi»; art. 4: «L’ammenda è di centesimi 50, ma dopo di essere stata applicata inutilmente due volte, può elevarsi a lire 3, e da lire 3 a 6 fino al massimo di lire 10, a seconda della continuata renitenza. L’ammenda potrà essere applicata in tutti i suoi gradi nel corso di un anno; potrà ripetersi nel seguente, ma cominciando di nuovo dal primo grado. Accertata dal sindaco la contravvenzione, il contravventore è sempre ammesso a fare l’oblazione, ai termini degli articoli 148 e 149 della legge comunale vigente. In caso diverso, la contravvenzione è denunciata al pretore che procede nelle vie ordinarie. E dovere delle autorità scolastiche promuovere le ammonizioni e le ammende. Un regolamento stabilirà le norme per l’applicazione e la riscossione dell’ammenda».

Sul versante dello *status* giuridico-economico degli insegnanti, con la legge n. 3250 del 1877 la retribuzione fu aumentata di un decimo rispetto ai valori minimi stabiliti dalla legge “Casati”: e ciò s’inquadra in una più ampia politica del governo Depretis volta a migliorare le condizioni economiche dei pubblici impiegati; a tal proposito si optò per lo strumento del sussidio governativo per i piccoli comuni, con meno di 1.000 abitanti. Ciò però a favore di quei comuni ove fosse stato già applicato il massimo dell’imposta fondiaria, perché in caso contrario gli aumenti stipendiali sarebbero dovuti essere finanziati per tramite della fiscalità comunale.

L’insieme di tali interventi fu coerente, sul piano elettorale, alle condizioni poste per il godimento del diritto di voto. Invero, durante il IV Governo Depretis fu approvata la legge elettorale del 1882 che all’art. 1, comma 3 e 2 pose nel «saper leggere e scrivere» una condizione necessaria ma non sufficiente per il godimento del diritto di voto, essendo in alternativa necessario il possesso di taluni requisiti di censo o il possesso del titolo di studio della licenza elementare inferiore.

5. La surroga, i sussidi e i mutui agevolati.

Novità di rilievo sul punto del finanziamento dell’istruzione elementare, che si è detto essere di competenza comunale nella prima fase di vigenza dello Statuto albertino e per i primi anni dopo l’Unificazione, e ancora lo sarà alla luce della legge “Coppino”, è il riconoscimento del potere in capo alle autorità preposte di impostare la spesa necessaria per l’istruzione nei bilanci comunali, al fine di ottenere e rendere per tale via effettivo l’obbligo di istruzione elementare. Una sorta di surroga statale nell’allocazione delle risorse in sede di bilancio comunale. Ai sensi dell’art. 12 della legge “Coppino”, il Consiglio scolastico «richiamerà i municipi allo adempimento di quanto è prescritto dalle leggi vigenti circa l’obbligo di istituire e di mantenere le scuole». In caso di ulteriore inadempimento la deputazione provinciale, dopo un ennesimo richiamo, sarebbe potuta intervenire direttamente sul bilancio comunale tramite due strumenti. Da un lato attraverso lo “storno”, e cioè mediante il trasferimento di somme di denaro da fondi destinati alle spese facoltative a fondi dedicati all’istituzione e alla organizzazione delle scuole elementari (considerate per effetto della legge “Casati” e “Coppino” spese obbligatorie); da altro lato mediante l’aumento delle entrate (con maggiorazioni delle imposte di competenza comunale). Sempreché, però, a sottolineatura della necessità di rendere “sostenibile” l’adempimento degli obblighi della legge Coppino «la

economia del bilancio possa conservarsi». Non stupisce che, a fronte di tale quadro, lo stesso ministro Coppino giudicò la sua legge come cauta rispetto agli obiettivi che si era preposta: «se considerando la molta prudenza, i temperamenti, le transazioni di questa legge c'è chi non mi accusa di poco animo, gli sarò grato, e mi contenterò di soggiungergli, che desidererei io pure lasciarli da parte per proceder più lesto, ma chiedo pochissimo, purché quel poco si faccia»²⁹.

Ritroviamo nella legge “Coppino”, all’art. 13, lo strumento casatiano del sussidio (per un servizio ritenuto di competenza comunale), al fine di incrementare il numero delle scuole, ampliare e migliorare i locali, fornire gli arredi necessari e aumentare la dotazione organica dei maestri. Peraltro, alla formazione dei maestri, ai sensi dell’ultimo comma dell’art. 13, sarebbero stati assegnati ulteriori fondi con l’obiettivo di aprire nuove scuole magistrali, nei capoluoghi di provincia o nei circondari «dove si manifesti il bisogno».

Durante la tornata del 13 giugno 1878 fu presentato alla Camera uno studio sul patrimonio edilizio scolastico, che condusse alla presentazione di un disegno di legge di iniziativa del ministro della pubblica istruzione Francesco De Sanctis, volto a reintrodurre -questa volta per via legislativa- lo strumento del mutuo, di durata trentennale, gratuito o a interesse ridotto, a favore dei comuni che non fossero stati in possesso di «buoni locali scolastici» per l’istruzione elementare. Per rendere sostenibile tale strumento, che sarebbe gravato sul bilancio statale, era previsto un massimale annuo di erogazione, fissato per l’anno 1878 in lire 50.000.

Il dibattito su tale disegno di legge avvenne in un clima di generale favore da parte di tutte le forze politiche, e si svolse in particolare nella tornata del 25 giugno 1878. Emersero due principali temi. Da un lato, per rispondere a chi temeva che i prestiti potessero essere insostenibili per l’ente erogatore, il ministro delle finanze chiarì che il prestito erogato dalla Cassa depositi e prestiti sarebbe stato finanziato da depositi obbligatori, che in quanto tali «non possono venir richiesti a un tratto, né quindi mettere in pericolo la Cassa»³⁰. Da altro lato, siccome sotto la vigenza della circolare n. 411 del 1875 non furono tracciate le restituzioni frazionate dei mutui accordati³¹, si optò per un sistema per cui annualmente sul bilancio del ministro dell’istruzione sarebbero state iscritte le restituzioni frazionate per anno e per comune. Fu esclusa, su

²⁹ Cfr. E. DE FORT, *La scuola elementare dall’Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, 120.

³⁰ F. SEISMIT-DODA, Camera dei deputati, seduta del 25 giugno 1878, 2161.

³¹ R. BONGHI, Camera dei deputati, seduta del 25 giugno 1878, 2163-2164.

richiesta dei deputati Griffini e Pissavini, la concessione di mutui gratuiti, perché troppo gravosa per le casse statali, e poi si considerò che per via del mutuo oneroso si sarebbe ampliata la platea degli enti beneficiari³².

6. Il periodo giolittiano. Le linee di evoluzione della normativa scolastica.

L'età giolittiana segnò l'avvio di una fase di riforma profonda della scuola volta a ridefinire i compiti dello Stato liberale nella garanzia dell'istruzione. In particolare, grazie alle migliorate condizioni economiche di inizio Novecento, vi fu un rinnovato dibattito, animato soprattutto da cattolici e socialisti, sui problemi della scuola, con attenzione particolare allo statuto giuridico degli insegnanti, al reclutamento, e ai rapporti fra scuola pubblica e scuola privata. Peraltro tale fase segnò l'emergere delle associazioni di settore, fra queste due in particolare, l'Unione magistrale nazionale (UMI, 1901) e la Federazione nazionale degli insegnanti scuola media (FNISM, 1902), dalle quali pervennero istanze sia sul piano strettamente pedagogico, sia sul piano politico-sindacale, al fine di migliorare le condizioni economiche e giuridiche degli insegnanti e della scuola.

In tale quadro, alcuni interventi normativi, sotto il profilo finanziario, segnarono un cambio di passo verso un crescente intervento dello Stato nell'organizzazione del servizio istruzione: la legge del 15 luglio 1900, n. 260 sull'edilizia scolastica; la legge dell'8 luglio 1904, n. 407 (c.d. legge "Orlando"), sul prolungamento dell'obbligo scolastico sino ai 12 anni di età; la legge del 15 luglio 1906, n. 383³³, sull'istituzione della Commissione centrale per il Mezzogiorno per la lotta contro l'analfabetismo. Tali interventi culminarono nella legge Daneo-Credaro del 4 giugno 1911, n. 487, la quale sancì, come si dirà con maggiore approfondimento nel prosieguo, il principio per cui la scuola pubblica è un servizio di competenza statale.

Peraltro è interessante rilevare che sempre in quegli anni, in materia elettorale, con le leggi 30 giugno 1912, n. 665, e 22 giugno 1913, n. 648, poi raccolte e coordinate nel Testo unico 26 giugno 1913, n. 821, che ampliò il suffragio maschile. Senza rinnegare il principio, tipico del liberalismo classico, che legava il diritto di voto alla capacità finanziaria del suddito, il suffragio fu

³² L. GRIFFINI - L. PISSAVINI, Camera dei deputati, seduta del 25 giugno 1878, 2163 e 2166-2168.

³³ L. GABBIOLI, *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.

esteso ai cittadini maschi di oltre 30 anni, anche se analfabeti, e ai cittadini di età compresa tra 21 e 30 anni sempre che, questi ultimi, ai sensi dell'art. 3 della legge elettorale del 30 giugno 1912, n. 666³⁴, avessero «superato l'esame di compimento del corso elementare inferiore». Occorre non dimenticare le novità apportate della legge elettorale n. 999 del 1882, la quale stabilì che fossero elettori i cittadini italiani che avessero compiuto il ventunesimo anno d'età, sapessero leggere e scrivere e che, alternativamente, avessero sostenuto con buon esito l'esperimento sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio (e cioè aver conseguito la seconda elementare) o che avessero annualmente corrisposto all'erario imposte per almeno lire 19,80 all'anno (somma inferiore rispetto alla legge elettorale precedente, che fissava in lire 40 la condizione di godimento del diritto elettorale attivo).

Giolitti pose al centro del dibattito politico il tema dell'istruzione come mezzo dello sviluppo sociale del Regno³⁵. Da un lato, almeno in una prima fase, la divisione delle responsabilità finanziarie fra bilancio statale e bilancio comunale (e provinciale) rimase pressoché inalterata rispetto al previgente regime, con alcune interessanti novità in materia di concessione di mutui agevolati per l'edilizia scolastica e di sussidi, nell'ottica di una più equa distribuzione e con funzione perequativa; su altro piano, con maggiore novità, fu superato il principio di uniformità a favore di una legislazione speciale per la aree più svantaggiate del Regno (l'attenzione fu rivolta in particolare ai comuni del Regno meridionale). Sicché fu adottata una discriminazione positiva a favore dei comuni versanti in una fase economica di difficoltà, nella consapevolezza che situazioni di bilancio diverse non potevano essere trattate in modo uguale, in ossequio al principio di ispirazione liberale di eguaglianza formale, pena un effetto distorsivo rispetto ai fini perseguiti dalle norme sull'istruzione³⁶.

6.1. Le novità sui mutui agevolati e i sussidi nella prima fase dell'età giolittiana: la qualità degli edifici scolastici.

³⁴ Legge elettorale 30 giugno 1912, n. 666, *concernente il nuovo testo unico della legge elettorale politica*.

³⁵ G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari*, in N. Valeri (a cura di), Torino, Einaudi, 1952, 105 e 106; G. CARROCCI, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1962; A. ASOR ROSA, *La cultura della Storia d'Italia*, vol. IV, 2, Torino, Einaudi, 1957, 1099 ss.; G. MELIS, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, in *Studi storici*, 1978, 131-174.

³⁶ G. F. FERRARI, *Stati ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da casati alla vigilia della riforma gentile*, cit., 97, nota 76.

In materia di mutui per l'edilizia scolastica (alternativi rispetto allo strumento del sussidio) con la legge 15 luglio 1900, n. 260³⁷, ai sensi dell'art. 1, fu introdotto un limite massimo all'ammontare dei prestiti da erogare al Comune, con ciò perseguendo l'obiettivo di ampliare la classe dei destinatari ed evitare che i fondi messi a bilancio fossero utilizzati da pochi Enti. Sul lato dei mutui, invece, ai sensi dell'art. 4, fu inserito un criterio di preferenza per quei comuni che non avessero beneficiato di tale misura; altresì il tasso di interesse fu fissato per legge nella misura del 2% annuo e il periodo massimo di estinzione in 35 anni.

Sotto il profilo della qualità (e non soltanto dunque della quantità degli interventi a favore degli edifici scolastici) si pervenne, col regolamento di esecuzione della legge 260 del 1900, il regio decreto 484 del 1900, a porre diverse norme riguardanti la scelta delle aree, la distribuzione e le caratteristiche dei locali sino a prevedere, ai sensi dell'art. 7, la fornitura di «tipi planimetrici che soddisfino ai bisogni scolastici cui s'intende provvedere».

In materia di sussidi, invece, il regolamento del 14 ottobre 1901, n. 505, agli articoli 4 e 7, sancì la possibilità per i comuni di chiedere, per un servizio proprio e in alternativa al mutuo (art. 2), e per l'istruzione elementare, un sussidio pari a un terzo della somma stanziata a bilancio per la costruzione, l'ampliamento e il restauro di edifici scolastici.

6.2. I nuovi oneri finanziari, per superare il divario fra nord e sud del Regno e per aumentare i tassi di alfabetizzazione della popolazione.

La legge "Orlando", oltre che prolungare l'obbligo scolastico stabilito dall'art. 2 della legge Coppino a dodici anni d'età, volse l'attenzione nei confronti delle persone analfabete, e al divario sussistente fra comuni del nord e comuni del sud del Regno. In effetti, da un'inchiesta del 1911, condotta sotto la direzione dall'ispettore Corradini, emerse che gli analfabeti erano la metà della popolazione italiana e che i tassi più alti di analfabetismo si concentravano soprattutto nel meridione. Lombardo Radice avrebbe infatti osservato: «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»³⁸.

³⁷ Successivamente modificata dalle leggi 26 dicembre 1909, n. 812 e 17 luglio 1910, n. 501.

³⁸ E. DE FORT, *Scuola e analfabetismo nell'Italia del '900*, Bologna, Il Mulino, 1995, 39 richiamato in nota 6, da A. Marciano, *I libri di testo nell'Italia post-risorgimentale*, Milano, Francoangeli, 2004, 70.

A favore degli analfabeti vennero potenziata strutture e apparati di sostegno, in primo luogo mediante l'istituzione di scuole serali e festive. Ai sensi dell'art. 4 della legge "Orlando" del 1904 fu data «facoltà» ai comuni di iscrivere al proprio bilancio un fondo per sostenere il diritto allo studio dei più poveri sia tramite la refezione scolastica sia per tramite della distribuzione degli indumenti, dei libri di testo e di altro che sarebbe occorso. Tale sussidio economico venne subordinato a quello erogato dagli enti di pubblica beneficenza. Ciò in una sorta di sussidiarietà orizzontale per cui in prima battuta l'obbligato sarebbe stato l'Ente di beneficenza, residuando poi la facoltà in capo al comune di intervenire nel caso in cui lo stanziamento fosse stato insufficiente.

Peraltro i comuni avrebbero potuto provvedere alle spese di istruzione in eccesso rispetto ai limiti di cui all'art. 284 del Testo unico del 4 maggio 1898, n. 164. Un *favor* per l'istruzione, in deroga alla regola per cui la sovraimposta sui terreni e sui fabbricati sarebbe stata limitata in via ordinaria «a centesimi cinquanta per ogni lira d'imposta principale risultante dal ruoli»³⁹.

Ai fini dell'ammissione agli esami di maturità (per quegli alunni della scuola primaria che avessero voluto proseguire gli studi in una scuola superiore dopo il quarto anno) fu prevista una tassa di «L. 15». Gli alunni meritevoli «di famiglia povera», «che nella promozione dalla terza alla quarta elementare avranno ottenuto una media di otto decimi e non meno di sette in ciascuna materia», sarebbero stati esentati dal pagamento anticipato della tassa di iscrizione. La tassazione per l'iscrizione alle scuole per gli studi classici o tecnici, rispettivamente di lire 8 e 6, non fu sottoposta a regime di esenzione per gli alunni di famiglia povera.

Che l'obiettivo fosse a livello statale la lotta all'analfabetismo in tutte le fasce di età è particolarmente sottolineato nell'art. 12 della legge Orlando, che inserì a carico del bilancio del ministro della pubblica istruzione degli incentivi economici per gli insegnanti che fossero stati applicati alle scuole serali o festive per adulti analfabeti, per quanto sarebbe rimasto a carico del comune decidere di istituire le scuole «festive» e «serali», laddove gli alti tassi di analfabetismo, dedotti dagli elenchi predisposti annualmente dai comuni ai sensi dell'art. 15, lo avessero reso necessario. L'istruzione però non fu affatto garantita, neanche quando fu resa obbligatoria, e lo si evince dalla lettura dell'art. 17, secondo cui i

³⁹ Testo unico del 4 maggio 1898, n. 164 in *Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale andata in vigore con r decreto del 4 maggio 1898 pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 23 maggio 1898, n. 119. Con un breve commento articolo per articolo per l'esatta interpretazione ed applicazione della legge stessa*, Roma, 1898.

comuni inadempienti all'obbligo di istituire nuovi corsi elementari superiori e obbligatori, per incapacità finanziaria, avrebbero potuto ottenere dal ministero della pubblica istruzione «in seguito al parere favorevole del Consiglio provinciale scolastico, e della Giunta provinciale amministrativa» che fosse dichiarata «sospesa in tutto o in parte l'attualità dell'obbligo dell'istruzione elementare superiore» proclamata dall'art. 1 della legge "Orlando". Sicché l'obbligo di istruzione esteso sino al dodicesimo anno di età fu limitato al corso elementare inferiore in quei comuni ove non v'era il corso elementare superiore. Ancora sotto la vigenza della legge Orlando gli stipendi degli insegnanti furono posti a carico dei comuni per quanto degli aumenti, ex art. 24, si sarebbe fatto carico il bilancio statale. Vi fu peraltro una distinzione fra quanto sarebbe spettato ai maestri di scuole maschili e quanto invece sarebbe spettato ricevere ai maestri di scuole femminili: i primi sarebbero stati destinatari di maggiori aumenti stipendiali rispetto ai secondi. Ciò ancora una volta a corollario del regime di voto, precluso alle donne, riconosciuto a favore degli uomini che avessero posseduto le condizioni finanziarie e culturali previste dalla legislazione elettorale. Ancora una volta il finanziamento dell'istruzione era condizionato dalla possibilità di partecipare alla vita politica del Regno, e siccome le donne non avevano alcun diritto elettorale, la discriminazione dei maestri delle scuole femminili sul piano della retribuzione doveva apparire ragionevole con tale impostazione⁴⁰.

6.3. (segue) lo strumento della legislazione "speciale" e l'abbandono del principio di uniformità negli interventi statali. La statizzazione delle scuole superiori della Basilicata.

Sino alla legge n. 407 del 1904, il criterio utilizzato dal legislatore statale in materia di riparto degli oneri finanziari fu tendenzialmente informato al principio di uniformità, per cui la legislazione si rivolse indistintamente ai comuni pressoché "senza discriminazioni", nell'ottica di una eguaglianza

⁴⁰ Si ricordi che a livello costituzionale l'art. 40 dello Statuto albertino imponeva delle condizioni di ordine generale per essere eletti alla Camera dei deputati e, al contempo, rinviava alla legge la determinazione di ulteriori requisiti. Per essere eletti deputati occorre avere compiuto trent'anni e godere dei diritti civili e politici. Il sesso maschile era una condizione implicita, la cui menzione espressa era ritenuta inutile perché, da un lato, pacifica e, dall'altro lato, derivabile per via interpretativa (dal presupposto che le donne non godevano di alcun diritto civile e politico), cfr. A. PIRONI, G. SPANO, *Codice elettorale italiano, Elettorato politico*, Torino, 1912, 915. Sulla vicenda giudiziaria di un gruppo di "suffragette" vedi N. SBANO (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortati del 1906 alla prima avvocata italiana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

formale, con scarsa considerazione delle peculiarità derivanti dalle diverse situazioni socio-economiche del Regno.

Tale criterio fu superato già con la legge “Orlando” e con la legislazione coeva, la quale introdusse una disciplina speciale da un lato volta a discriminare positivamente i comuni a seconda della capacità economica e, da altro lato, destinata a talune regioni del Regno, versanti in una situazione di forte arretratezza sul piano dell’istruzione.

Riguardo al primo profilo, l’art. 17 della legge “Orlando”, come si accennava, prescrisse a favore di quei «comuni, i quali si trovino in condizioni finanziarie tanto deficienti da non potere [...] sostenere l’onere di nuovi corsi elementari superiori obbligatori per tutti i chiamati alla scuola pubblica», previo «parere favorevole del Consiglio provinciale scolastico, e della Giunta provinciale amministrativa», il diritto di «ottenere dal Ministero dell’Istruzione che nel loro territorio sia dichiarata sospesa in tutto o in parte l’attualità dell’obbligo dell’istruzione elementare superiore proclamato coll’art. 1». Similmente si dispose a favore dei comuni rurali, ai sensi dell’art. 19: «Nei comuni rurali e nelle frazioni dove gli scolari, per bisogni economici, abitualmente abbandonano la scuola per una parte dell’anno, è data facoltà ai Consigli comunali di ridurre i mesi di scuola a sei, a condizione che si aumentino, ove occorra e con le norme che verranno stabilite per regolamento, il numero delle scuole classificate. Gli stipendi delle scuole classificate aperte per sei mesi soltanto saranno inferiori di un quarto agli stipendi normali stabiliti con la presente legge; ma i contributi al Monte pensioni, nonché le pensioni e gli altri diritti degli insegnanti saranno uguali a quelli delle scuole annuali [...]».

Riguardo, invece, la normativa speciale dedicata alle regioni più bisognose, fu disposta per le scuole della Basilicata la statizzazione. Infatti, ai sensi dell’art. 86 della legge 31 maggio 1904, n. 140⁴¹: «A quei Comuni della Provincia, che per l’abolizione della tassa di cui all’art. 70, siano nell’impossibilità di mantenere le scuole per l’istruzione elementare obbligatoria, sarà corrisposto, sul bilancio del Ministero di pubblica istruzione, dall’esercizio 1905 -1906, un sussidio continuativo, entro il limite massimo del reddito già ricavato dalla tassa che si

⁴¹ Le misure speciali della legge 31 maggio 1904, n. 140 furono estese anche in Sardegna dal T. U. approvato con regio decreto 10 novembre 1907, n. 884. Sulle misure speciali per la Basilicata si veda U. ZANOTTI BIANCO, *Un esperimento di decentramento amministrativo. La legge per la Basilicata 31 marzo 1904*, in *La Basilicata*, Roma, senza data. Simili interventi si hanno anche per la Sicilia, cfr. legge 15 luglio 1906, n. 383, a commento si veda L. GABBIOLI, *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*, Torino, Einaudi, 1908.

abolisce»⁴². Altresì, ai sensi dell'art. 84, le scuole afferenti all'istruzione secondaria, sia del ramo tecnico che di quello classico: «A cominciare dall'anno scolastico 1904 – 1905 i Comuni e la Provincia saranno esonerati dal contributo che, in virtù di convenzioni vigenti o di disposizioni legislative, versano all'erario dello Stato per Istituti di istruzione classica, tecnica e normale, i quali saranno a carico del bilancio del Ministero di pubblica istruzione», per quanto: «Resta fermo nei Comuni stessi e nella Provincia l'obbligo di provvedere agli edifici, per i detti Istituti, alla loro manutenzione e all'arredamento»⁴³. Sicché si inaugurò, per la Basilicata, e 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 (secondo la configurazione fatta propria dalla legge “Casati”). Mutava per tale segmento dell'istruzione il centro di imputazione della titolarità del servizio, che era avvocato allo Stato, sicché gli enti locali da contitolari del servizio risultarono meri finanziatori di servizi accessori.

Le misure legislative introdotte con le leggi 407 del 1904 e 383 del 1906 produssero effetti positivi. Invero, secondo i dati offerti dall'inchiesta “Corradini”, 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 analfabetismo⁴⁴.

7. La legge “Daneo-Credaro” e la statizzazione dell'istruzione elementare.

⁴² Art. 70: «A datare dal 1° gennaio 1905 sarà abolita nei Comuni della Provincia di Basilicata la tassa sul bestiame. Le perdite, che i bilanci comunali subiranno per effetto di tale abolizione, saranno compensate nel modo stabilito all'art. 86».

⁴³ Il complesso degli interventi statali, l'avocazione “settoriale” allo Stato di alcune scuole delle regioni meridionali, comportò un aumento della spesa pubblica per l'istruzione sul bilancio statale: «Le spese statali per l'istruzione passarono infatti da 54 milioni nel 1900-01 a 112,1 nel 1909-10 e da 59,4 a 117,8 in lire costanti, passando da 3,48 al 5,74% delle spese statali complessive e dallo 0,43 allo 0,65 del prodotto interno lordo [...]. Ancora più significativo è che la spesa statale per l'istruzione elementare aumentasse da 4,3 a 26,2 milioni di lire correnti, rappresentando, mentre il servizio continuava ad essere comunale, oltre il 26% del bilancio del ministero della pubblica istruzione [...] segnando però un modesto aumento in percentuale rispetto al totale delle spese effettive», cfr. ancora una volta G. F. FERRARI, *Stati ed enti locali nella politica scolastica.: l'istituzione delle scuole da casati alla vigilia della riforma gentile*, cit., 97, nota 76.

⁴⁴ 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*, vol. III, 363-366.

Si è ricordato che la legge “Casati” del 1859 sancì l’obbligatorietà e la gratuità dell’istruzione elementare del grado inferiore, e pose a carico del bilancio del comune l’onere di provvedere all’istituzione e al mantenimento di scuole elementari, in proporzione del bilancio e limitatamente alle rendite destinate all’istruzione elementare, alle rendite proprie e all’imposta ordinaria comunale (non potendo attingere dunque, per il finanziamento dell’istruzione, al totale del bilancio). Con la successiva legge “Coppino” del 1877 la situazione rimase, sotto il profilo finanziario e ordinamentale, pressoché invariata. Con l’età giolittiana, e in particolare con la legge “Orlando” del 1904, vi fu una parziale rimodulazione nella distribuzione degli oneri per l’istituzione delle scuole elementari. L’obbligo di istituire e mantenere delle scuole fu temperato, l’apparato delle sanzioni per la violazione dell’obbligo scolastico fu reso più severo, l’assistenza scolastica per le famiglie più bisognose trovò espressa previsione in una legislazione speciale, che giunse in ottica innovativa ad avocare l’istruzione post-elementare non classica al bilancio dello Stato. Sicché, seppur in misura minima e non adeguata alle esigenze effettive della popolazione, si assistette a un cambio di paradigma nei rapporti fra Stato ed enti locali nel settore dell’istruzione.

Dalla legge “Casati” sino alla legge “Daneo-Credaro”⁴⁵ v’è il passaggio da un sistema per cui lo Stato provvedeva per tramite dei sussidi, e poi anche dei mutui, ad un sistema per cui lo Stato co-finanziava l’istruzione mediante un concorso nelle spese combinando fra loro gli strumenti dei sussidi e dei mutui agevolati. Sino ad arrivare, con gli interventi del 1904 e 1906, per alcuni casi, a porre la spesa per l’istruzione pressoché totalmente a carico del bilancio statale per un servizio del quale però - il riferimento è all’istruzione elementare obbligatoria - rimaneva ancora titolare l’ente comunale.

L’assunzione di maggiori oneri sull’istruzione a carico del bilancio statale corrispose, come si diceva poc’anzi, ad una graduale presa di coscienza della funzione sociale dell’istruzione: all’istruzione non poteva solamente provvedere l’ente locale. Compito dello Stato sarebbe dovuto essere quello di promuovere, mediante il diretto intervento, la lotta all’analfabetismo, almeno per raggiungere gli obiettivi dello Stato liberale e della classe “rappresentata”, e cioè un popolo minimamente istruito per il progresso economico del Regno.

Sicché, limitatamente al piano finanziario, emerse un ruolo di promozione sociale dello Stato: tendenzialmente circoscritto a un oggetto (lotta all’analfabetismo) e definito nelle modalità (sistema di co-finanziamento). Il punto di approdo di tali interventi, come si ricordava poc’anzi, fu l’avocazione

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

dell'istruzione elementare allo Stato, realizzata con l'approvazione della legge "Daneo-Credaro"⁴⁶.

A riguardo, uno dei nuclei di maggiore discussione fu quello delle forti differenze fra i bilanci dei comuni dell'Italia settentrionale e di quella meridionale, ben presente nella consapevolezza del legislatore liberale che, come ricordato, intervenne fra il 1904 e il 1906. Il Mezzogiorno constava di comuni i cui bilanci erano meno solidi dei comuni settentrionali; ricevevano sussidi in misura minore, siccome questi dipendevano dalla capacità di allocare risorse in sede di bilancio preventivo, e ciò creò un effetto sperequativo dovuto alla diseguale distribuzione dei fondi statali. Medesime discriminazioni vennero osservate, peraltro, fra scuole rurali e urbane, giacché solamente queste ultime avrebbero potuto godere di bilanci comunali capienti in misura sufficiente ad assicurare l'assolvimento degli oneri previsti dalla legislazione scolastica. Sul punto della statizzazione dell'istruzione elementare si fronteggiarono diverse posizioni. Fra queste quella dei favorevoli all'avocazione, della quale faceva parte il blocco dei radicali, repubblicani e socialisti; i contrari rappresentati dai cattolici; e una terza posizione, quella dei moderati, che si divisero fra contrari e favorevoli.

I favorevoli legarono sì il tema dell'avocazione al ruolo dello Stato, e a una sensibilità verso le fasce più deboli della popolazione, che mediante l'istruzione avrebbero potuto emanciparsi dalla situazione di svantaggio, ma erano altresì animati da una marcata prospettiva laica e anticlericale. L'avocazione significava sottrarre le nuove generazioni all'influenza culturale del clero. I cattolici (del fronte contrario) tentarono di difendere la centralità della Chiesa mediante l'affermazione dell'autonomia dei comuni, considerati i diretti e più fedeli interpreti della volontà dei "padri di famiglia" nell'educazione dei giovani.

I moderati, invece, mantennero una posizione coerente con l'impostazione ideologica liberale fatta propria dalla legge "Casati". Fu espressa la preoccupazione per il bilancio dello Stato, che sarebbe stato onerato di tutta la spesa dell'istruzione, ed era peraltro la preoccupazione dello stesso Giolitti. Però il nucleo portante degli interventi si fondò sulla impostazione, a ben vedere di stampo conservatrice, che l'istruzione elementare fosse da lasciare alla

⁴⁶ Sul dibattito politico sulla legge Daneo-Credaro si veda D. BERTONI JOVINE, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Bari, Laterza, 1965, 241 ss.; G. PIVA, *Comuni e istruzione pubblica*, in *Riv. giur. scuola*, VI 1967, nn. 3-4, 319-384; S. Q. ANGELINI, *La scuola tra Comune e Stato. Il passaggio della legge Daneo-Credaro. Studio introduttivo di Dario Ragazzini*, Firenze, Le Lettere, 1998, 27 ss. e, in particolare, 61-71.

competenza (e ai bilanci) dei comuni, perché rivolta alla classe subalterna, mentre la scuola per le *élites* dovesse essere avocata allo Stato.

Nel ricco dibattito che si ebbe sul tema dell'avocazione della scuola elementare allo Stato, scaturito dalla presentazione nel giugno 1910 del disegno di legge "Daneo-Credaro", si affrontarono tali profili e si giunse, come già è stato ricordato, a sancire a livello legislativo che la scuola elementare dovesse essere statizzata, sicché fu affermato –con cesura netta rispetto al passato- che l'istruzione elementare fosse servizio pubblico dello Stato.

7.1. La scuola "di Stato".

L'importanza della legge "Daneo-Credaro" per l'istruzione fu notevole: per la prima volta nella storia del Regno d'Italia l'istruzione elementare sarebbe gravata direttamente sul bilancio statale. Pare utile, in ragione dell'impatto riformatore che tale legge ebbe nel settore considerato e per i profili di interesse della ricerca, ricordare con maggiore approfondimento i punti più qualificanti.

La legge "Daneo-Credaro", composta di 103 articoli, IX Titoli, è divisa essenzialmente in due nuclei tematici intrecciati fra loro. Un primo più prettamente "ordinamentale", sulla statizzazione della scuola, e una seconda parte più spiccatamente "finanziaria", dedicata alla distribuzione degli oneri finanziari e dunque al riparto di competenze fra Stato ed enti locali.

Sotto il profilo ordinamentale, all'art. 1, fu stabilito che l'istruzione elementare popolare era organizzata in un Consiglio scolastico, organo direttivo, presieduto dal provveditore di nomina governativa, che si sarebbe avvalso di un organo esecutivo, la deputazione provinciale, anch'essa presieduta dal provveditore. In ogni provincia sarebbe stata istituita una delegazione governativa per l'istruzione elementare e popolare.

In particolare, il Consiglio scolastico, composto di quindici membri di nomina pressoché governativa e da rappresentanti delle province, dei comuni e delle scuole, aveva il compito, ai sensi dell'art. 3, di deliberare il bilancio scolastico provinciale e, più in generale, ai sensi dell'art. 14, di amministrare le scuole elementari e popolari per i comuni non capoluoghi di provincia o capoluoghi di circondario. Di regola quest'ultimi avrebbero provveduto direttamente alla gestione delle scuole elementari, salvo la facoltà di rinuncia prevista all'art. 15, secondo cui tali comuni avrebbero potuto richiedere al ministro della pubblica istruzione che l'amministrazione delle scuole fosse assunta direttamente dal Consiglio scolastico. Peraltro, anche i comuni che per

effetto della legge “Daneo-Credaro” non avessero avuto l’amministrazione diretta delle scuole, avrebbero potuto essere autorizzati, ai sensi dell’art. 16, entro tre anni dalla pubblicazione della stessa legge, ad amministrarle direttamente, conservando peraltro i benefici finanziari previsti dalla legge⁴⁷. Tale misura fu riservata solamente a quei comuni che, a giudizio del Consiglio scolastico, avessero adempiuto da almeno cinque anni consecutivi a tutte le prescrizioni della legge e dei regolamenti scolastici, sempre che il numero degli analfabeti dell’anno 1911 fosse risultato non superiore al 25 per cento della popolazione dai sei anni in su (fermo restando la possibilità per il Consiglio scolastico di riassumere l’amministrazione della scuola nelle ipotesi in cui l’amministrazione comunale avesse trascurato di rispettare l’adempimento della legge e dei regolamenti). Per le scuole direttamente amministrate dal Consiglio scolastico questi avrebbe dovuto provvedere, ai sensi dell’art. 6, alla gestione dei fondi e delle rendite dedicate all’istruzione elementare e popolare; alle assegnazioni fatte dallo Stato alla provincia, ai concorsi, ai sussidi e ai rimborsi destinati all’istruzione e all’educazione elementare e popolare; alle tasse scolastiche e degli eventuali contributi versati dagli alunni. Dunque di regola le scuole elementari dei capoluoghi di provincia e di circondario furono lasciate alla gestione comunale, mentre quelle degli altri comuni vennero avocate all’amministrazione scolastica provinciale, organo elettivo, presieduto dal provveditore agli studi, il quale diventò organo di tutta l’amministrazione scolastica provinciale, alle dirette dipendenze del ministro.

Inoltre, al Consiglio scolastico fu attribuito il compito di istituire insegnamenti facoltativi e scuole complementari e fu devoluta alla sua esclusiva competenza tutto quanto riguardava la carriera degli insegnanti (nomina, promozione, trasferimento, collocamento, al riposo, licenziamento degli insegnanti).

La Delegazione governativa, invece, ai sensi dell’art. 12, era composta da membri di nomina governativa (dal prefetto della provincia, due rappresentanti del ministro della pubblica istruzione e un rappresentante del ministro del tesoro entrambi residenti nella provincia, dal ragioniere capo della prefettura);

⁴⁷ I Comuni che si avvalsero della facoltà prevista dalla legge “Daneo-Credaro” di conservare l’amministrazione autonoma delle proprie scuole furono duecento: «È significativo che l’area geografica interessata a questa scelta sia limitata alle province del Nord ed è notevole che sia limitata soprattutto ad alcune province. In ordine alla quantità, si va da Torino e Genova (con circa 50 comuni per ciascuno) a Treviso (circa venti), Alessandria (una decina), Milano (meno di dieci); altre province interessate furono Como, Vicenza, Pavia, Porto Maurizio, Padova (tutte con una o con poche unità), Sassari (con la Maddalena) [...] La distribuzione dei comuni che fece questa scelta è concentrata a Nord, per lo più in zone in cui il movimento cattolico si presentava ben organizzato, anche a livello di categoria magistrale», cfr. ancora S. Q. ANGELINI, *La scuola tra Comune e Stato. Il passaggio della legge Daneo-Credaro. Studio introduttivo di Dario Ragazzini*, cit., 105.

ai sensi dell'art. 13, avrebbe approvato e reso esecutivo il bilancio provinciale deliberato dal Consiglio scolastico; autorizzato storni dall'una all'altra categoria degli stanziamenti deliberati dal Consiglio stesso e la destinazione dei fondi disponibili; proposto al ministro della pubblica istruzione le assegnazioni da concedersi allo Stato per l'arredamento delle scuole e l'acquisto di materiale scolastico nonché l'istituzione delle scuole elementari popolari e tutto quanto riguardasse la classificazione delle scuole esistenti, quando ciò avrebbe prodotto aumenti nella spesa; proposto la costruzione, la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, laddove i comuni non vi avessero provveduto direttamente e a tal uopo avrebbe approvato i progetti e i preventivi di spesa, nonché autorizzato il prefetto a decretare gli stanziamenti necessari, nei limiti della quota del bilancio annuale assegnato dallo Stato alla provincia.

Sicché se il controllo e la gestione delle scuole elementari furono attratte alla competenza statale, gli oneri finanziari rimasero però a carico dei comuni secondo un complesso sistema "a fasi", volto al consolidamento dei contributi comunali. In primo luogo, ai sensi dell'art. 17, occorre verificare i bilanci comunali, preventivi e consuntivi, del 1910 e del 1911, con le eventuali variazioni e conseguente accertamento da parte degli uffici provinciali scolastici, della spesa da consolidare a carico del bilancio comunale; dopodiché si sarebbe passati a un'ulteriore fase, stante nell'approvazione delle proposte di allocazione finanziaria delle risorse economiche, da parte del Consiglio comunale, fermo restando le voci obbligatorie di spesa previste dalla normativa scolastica; al tal punto, il Consiglio scolastico provinciale avrebbe dovuto definire le somme che il comune avrebbe poi versato allo Stato (riguardanti le spese obbligatorie e facoltative per gli stipendi, gli eventuali aumenti, e ulteriori elementi della retribuzione quali gratifiche, nonché l'ammontare delle quote dovute dai comuni al monte pensioni); così istruita la pratica sarebbe stata trasmessa al ministero che mediante gli uffici della ragioneria della Direzione per l'istruzione primaria avrebbe verificato la sua regolarità, per poi trasmetterla alla ragioneria centrale e, infine, al ministro del tesoro e alla Corte dei conti, i quali avrebbero dovuto controfirmare il decreto di passaggio delle somme di denaro.

Rimanevano peraltro a carico dei comuni una serie di oneri che indirettamente comportavano un costo a carico del bilancio locale. Ai sensi dell'art. 18, invero, sarebbe spettato ai comuni fornire i locali per l'istituzione delle scuole elementari sia diurne che serali; provvedere al riscaldamento, all'illuminazione, al servizio, alla custodia, al rinnovamento del materiale

didattico, agli arredi scolastici, agli attrezzi della ginnastica e alle spese per la fornitura dei registri e degli stampati occorrenti in tutte le scuole elementari e popolari, non escluse le scuole festive e serali; infine, sempre a carico dei comuni, sarebbe spettato fornire gli alloggi gratuiti agli insegnanti a favore dei quali fu concesso tale beneficio. Rimaneva il concorso dello Stato per le spese di istruzione elementare, così come previste dalla legislazione “Orlando”.

V'era un aiuto dello Stato per l'istituzione di nuove scuole elementari. Infatti, attraverso Cassa depositi e prestiti, lo Stato avrebbe potuto prestare a mutuo somme ai comuni che ne avessero fatto richiesta (per un totale di lire 240.000.000 a far data dal 1° gennaio 1911), con un contributo da parte dello Stato per il pagamento degli interessi del mutuo (nelle modalità previste dagli articoli 26 e 27). La durata massima del periodo di mutuo fu estesa a 50 anni, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 24, e per l'effetto del combinato disposto degli articoli 25, 29 e 30, si accolse il principio della totale gratuità dei mutui, con efficacia retroattiva (valeva dunque anche per i prestiti già accordati). Le somme disponibili sarebbero dovute essere accordate annualmente a favore delle singole province «tenuto conto della popolazione, delle particolari condizioni dei loro locali scolastici e del numero delle scuole da istituire per i bisogni dell'istruzione obbligatoria» ai sensi dell'art. 26. Peraltro, nell'ambito degli stanziamenti disponibili il consiglio scolastico provinciale avrebbe dovuto definire l'ordine di priorità da assegnare ai finanziamenti, ex art. 5, proponendo alla delegazione governativa quali fra gli interventi dovessero qualificarsi come urgenti.

Novità di rilievo che si ebbe con la legge “Daneo-Credaro” fu l'abrogazione del sistema dei sussidi statali. Una volta realizzata l'avocazione dell'istruzione elementare venne di conseguenza meno la condizione che aveva sin lì legittimato l'erogazione di somme di denaro per tramite di tale strumento finanziario. Però per i servizi poc'anzi citati rimanevano in capo al comune alcune spese, fra queste quelle di arredamento e di materiale didattico per le scuole elementari e popolari, per le quali si provvede, ai sensi dell'art. 24, con lo strumento del contributo statale. Sotto il profilo giuridico la differenza fra sussidio statale e contributo risiedeva nella considerazione che mentre il sussidio, come ricordato, venne introdotto a supporto di un servizio la cui titolarità era in capo al comune, il contributo interveniva in un servizio proprio dello Stato in specifici segmenti lasciati a carico del bilancio comunale.

Interessante notare, per i profili dell'inclusione, che per il servizio di assistenza scolastica a favore degli alunni iscritti nelle scuole elementari pubbliche, venne istituito un apposito patronato scolastico, volto ad assicurare

agli alunni versanti in maggiori difficoltà economiche l'assolvimento dell'obbligo scolastico. Ai sensi dell'art. 71 tale patronato avrebbe dovuto provvedere alla refezione scolastica, alla concessione di sussidi per «vesti e calzature», con la distribuzione di libri, quaderni e altri oggetti scolastici. In tal senso, il patronato avrebbe dovuto, in ottica solidaristica e ispirato dal principio di sussidiarietà orizzontale, affiancare lo Stato onde contribuire all'istituzione di asili di infanzia, di biblioteche scolastiche e popolari, e così via.

8. La riforma “Gentile”.

Pur non essendo inquadrabile nel periodo liberale, a completamento della disamina del finanziamento dell'istruzione, occorre fare brevemente cenno alla riforma Gentile, perché essa come vedremo segnò, per alcuni aspetti, una sorta di “ritorno” al sistema inaugurato con la legge Casati.

Nel campo dell'istruzione il fascismo esordì con la riforma della scuola promossa da Giovanni Gentile nel 1923, che Mussolini definì come la più fascista delle riforme. L'obiettivo di tale riforma era volto, in principal modo, ad assegnare alla scuola pubblica la funzione di forgiare le nuove generazioni al pensiero “fascista”; ma il dichiarato proposito era anche quello di contenere il numero della popolazione scolastica notevolmente cresciuta durante il periodo giolittiano i cui costi gravano sul bilancio statale.

Il dibattito sulla riforma gentiliana della scuola si svolse in due tempi, fra la fine della XXVI e l'inizio della XXVII Legislatura del Regno d'Italia. Lo si ritrova inserito in discussioni non mirate sul tema della scuola e ciò è dovuto all'impossibilità del Parlamento di discutere del merito della riforma⁴⁸, in virtù dei pieni poteri concessi dal Parlamento al Governo, con legge del 3 dicembre 1922, n. 1601⁴⁹. In particolare, durante la fine della XXVI Legislatura si hanno alcuni momenti di confronto parlamentare che si concentrano nelle sedute del novembre del 1922, ove si trattò il tema sulla delega dei pieni poteri al Governo, e del maggio del 1923, dedicate all'autorizzazione dell'esercizio finanziario provvisorio.

⁴⁸ La riforma “Gentile” si articolò in una serie di regi decreti, emanati fra il 1922 e il 1923, senza il preventivo controllo del Parlamento. Il riferimento è ai regi decreti legge 31 dicembre 1922, n. 1679 (delega); 6 maggio 1923, n. 1054 (scuola media di 1° e 2° grado); 16 luglio 1923, n. 1753 (amministrazione scolastica); 30 settembre 1923, n. 2102 (università); 1 ottobre 1923, n. 2185 (scuola elementare); 31 dicembre 1923, n. 3120 (obbligo scolastico).

⁴⁹ Legge 3 dicembre 1922, n. 1601, *concernente la delegazione di pieni poteri al Governo del re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione.*

La discussione si aprì alla Camera dei deputati nella tornata del 23 novembre 1922, ed ebbe a oggetto principale il ruolo del Parlamento in relazione dei pieni poteri che sarebbero stati con tale delega affidati all'organo esecutivo. Durante il dibattito il tema dell'istruzione fu affrontato in alcuni interventi e diversi ordini del giorno, principalmente riguardanti il rapporto fra scuola pubblica e privata, e vertenti sull'introduzione dell'esame di Stato a conclusione del primo ciclo di scuola elementare.

Per i profili indagati, ciò che interessa rilevare è che giunse a piena maturazione l'idea di fondo che ispirò la riforma "Daneo-Credaro", ovverosia che l'istruzione fosse l'insieme di «funzioni essenzialmente statali, di funzioni che rispondono alle prime necessità della vita civile e della vita normale dello Stato. I denari spesi [...] per la scuola sono indubbiamente spesi bene [...] perché preparano ed educano le generazioni future»⁵⁰. Sicché la scuola "tutta", fosse stata quella classica (che tradizionalmente si è detto essere l'oggetto di maggior interesse della classe borghese) o elementare o tecnica, avrebbe dovuto ricevere il sostegno economico dello Stato, senza discriminazioni sotto il profilo del finanziamento. Emerse chiaramente che tramite l'istruzione il suddito avrebbe potuto elevarsi dalla propria condizione di partenza, ciò in quanto la scuola: «ha valore in se stessa, ed è quanto di più angusto possa esprimere la vita e la finalità dello Stato [...]»⁵¹.

Per quanto riguarda i profili messi in luce dalla presente ricerca, si noti in primo luogo che a prescindere da come il fascismo volle strutturare il sistema scolastico⁵², ciò che emerse dal quadro complessivo della riforma "Gentile" è

⁵⁰ M. ARTURO, Camera dei deputati, tornata del 22 novembre 1922, 8599.

⁵¹ G. CALÒ, Camera dei deputati, tornata del 22 novembre 1922, 8604.

⁵² L'ordinamento della scuola primaria e secondaria, di primo e secondo grado, risultò organizzato in primo luogo in una scuola elementare distinta in grado preparatorio infantile, della durata di tre anni, in grado inferiore, anch'esso della durata di tre anni, con cui iniziava l'obbligo scolastico, e in grado superiore della durata di due anni. Dopo la scuola elementare si poteva accedere alternativamente a un corso integrativo post-elementare ovvero alla VI, VII e VIII classe, che non dava ulteriori possibilità di istruzione (peraltro abolita pochi anni dopo, nel 1929). Fu altresì istituita una scuola complementare, in un primo tempo senza sbocchi, in seguito fu collegata alla possibilità di prosecuzione in alcune secondarie minori, come la scuola di metodo dell'educazione materna; un ginnasio inferiore di tre anni, con accesso al ginnasio superiore di due anni e poi al liceo classico; un istituto tecnico inferiore, di quattro anni, con successivo accesso all'istituto tecnico superiore; un istituto magistrale inferiore di quattro anni, con accesso all'istituto magistrale superiore; una scuola d'arte e il conservatorio di musica. Le scuole secondarie superiori erano un ginnasio superiore, di due anni, con accesso al liceo classico; un liceo classico della durata di tre anni, che dava accesso a tutte le facoltà universitarie. Altresì, dopo quattro anni di scuola media inferiore si sarebbe potuto

che la visione della scuola rimase ancorata all'idea classista dello Stato, legata a sua volta alla concezione autoritaria dello Stato. Anzi, pare esservi una sorta di "ritorno" allo schema della legge "Casati" del 1859 e a quell'impostazione fortemente differenziata fra istruzione "alta" e "popolare". Ripercussioni di tale impostazione si ebbero in alcuni provvedimenti volti a sopprimere ad esempio le «sezioni moderne»⁵³ (licei moderni, sezioni matematico-fisiche degli istituti tecnici) coll'obiettivo di ristabilire la dicotomia fra istruzione classica e tecnica. Infatti, fu confermata l'impostazione della legge "Casati" per cui, ad esempio, per quel che riguarda il personale di segreterie, gli assistenti, i macchinisti, i bidelli, le spese per gli edifici scolastici e per l'arredamento, furono posti a carico del bilancio statale per il ramo classico e a carico del bilancio dei comuni e delle province per il ramo tecnico⁵⁴. Con il chiaro intento di diminuire la spesa pubblica, vennero fatte cessare al 30 settembre del 1923 tutte le convenzioni aventi ad oggetto sussidi accordati a favore dei comuni prima del 1921⁵⁵. Venne peraltro previsto che al mantenimento delle scuole medie fossero chiamati a concorrere, in diversa misura, Stato, comuni e province, ed eventualmente anche gli enti morali. In particolare, a carico del bilancio provinciale furono posti i contributi finanziari per gli istituti tecnici e i licei scientifici, a carico dei comuni quelli per ogni altro ordine di scuole⁵⁶. Altresì, gli istituti superiori furono divisi in due categorie: nella prima, per cui fu previsto il sussidio obbligatorio dello Stato, rientrarono i ginnasi-licei e gli istituti tecnici dei grandi centri, per i quali poteva variare la sede ma non poteva aumentare il numero. Nella seconda categoria appartenevano tutte le altre scuole, per le quali fu previsto un sussidio facoltativo dello Stato⁵⁷.

9. Appunti conclusivi.

Volendo ora trarre qualche conclusione sulla portata dell'istruzione nell'ordinamento costituzionale liberale, si è osservato che il Legislatore fu

accedere o a un liceo scientifico, della durata di quattro anni, che dava titolo per accedere a tutte le facoltà scientifiche o all'istituto magistrale superiore, della durata di quattro anni. Erano altresì previsti un liceo femminile e un liceo artistico, senza alcun sbocco universitario; e l'istituto tecnico superiore, che dava possibilità di accedere alle facoltà economiche, commerciali e statistiche.

⁵³ 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.*

⁵⁴ Cfr. ancora r.d. n. 564 del 1923 e, in particolare, il capo IX e X.

⁵⁵ Regio decreto 11 gennaio 1923, n. 133 cfr. art. 1.

⁵⁶ Cfr. art. 1 regio decreto 11 marzo 1923, n. 685.

⁵⁷ Cfr. art. 58 e 2, regio decreto 6 maggio 1923, n. 1054.

condizionato nel suo finanziamento dal riconoscimento dell'eguaglianza solamente su un piano formale e non sostanziale: ciò non attribuì un dovere in capo allo Stato di intervenire in settori qualificanti della dignità umana, quale era (ed è) l'istruzione.

Pur tuttavia, seppur gradualmente, la legislazione elettorale fece dipendere il diritto di voto anche dalla capacità del suddito di «saper leggere e scrivere» o dal possesso di un seppur minimo livello di studio. Da tale prospettiva si coglie il nesso fra il finanziamento dell'istruzione e la partecipazione alla vita politica del Regno: l'alfabetizzazione rimase sempre una condizione concorrente per l'esercizio dell'elettorato passivo, anche per chi possedeva gli altri requisiti di legge, mentre il possesso di un titolo di studio fu posta come condizione alternativa al censo e poi di favore per l'età del voto.

In particolare, le leggi elettorali del 1848 (art. 1, n. 3) e del 1859 (art. 1, n. 3) considerarono «saper leggere e scrivere» una condizione necessaria e concorrente, insieme al censo e al sesso maschile, per il godimento dell'elettorato attivo. La legge elettorale del 1882 mantenne fra requisiti «saper leggere e scrivere» (art. 1, n. 3) ma in alternativa al censo fece dipendere il diritto di voto dall'aver superato con «buon esito l'esperimento prescritto dalla legge e dal regolamento sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio»⁵⁸, che significava aver conseguito la licenza elementare inferiore il cui corso durava due anni (art. 2, comma 1). Con l'età del voto abbassata dai 25 ai 21 anni e la soglia di reddito ridotta da 40 lire a 19,80, il possesso della licenza elementare inferiore assunse un ruolo chiave nel modello di rappresentanza promosso dalla Sinistra storica, volto all'ampliamento della platea degli aventi diritto di voto. In effetti, all'elezione di ottobre, la prima sotto la vigenza della legge elettorale del 1882, i votanti passarono da 621.896, pari al 2,2% a 2.017.829, pari al 6,9% della popolazione totale del Regno⁵⁹. Ciò comportò che una massa ampia di popolazione ottenne il diritto di voto ma, al contempo, porre nell'analfabetismo una condizione escludente avrebbe favorito i contesti urbani rispetto a quelli rurali, e i comuni dell'Italia settentrionale rispetto a quelli meridionali. Infatti, in virtù della legge Casati del 1859 gli oneri dell'istruzione elementare inferiore furono posti in capo al bilancio comunale e alcuni strumenti adottati per “calmierare” gli effetti negativi di tale impostazione (si pensi al “sussidio”) si rivelarono insufficienti a risolvere l'incapacità finanziaria dei comuni rurali e meridionali. In tale quadro, per

⁵⁸ Cfr. art. 2, comma 1, del regio decreto n. 999 del 1882; art. 2, comma 1, regio decreto n. 83 del 1885.

⁵⁹ I dati sono tratti dalla lettura di G. CANDEROLO, *Storia dell'Italia Moderna*, VI, 1871-1896, Milano, Feltrinelli, 1970.

colmare il divario, si sono ricordati alcuni interventi di inizio Novecento, che sotto il profilo finanziario segnarono un “cambio di passo” verso un crescente intervento dello Stato e che, al contempo, anticiparono la statizzazione della scuola elementare inferiore per opera della legge “Daneo – Credaro” del 1912. Ancora una volta è evidente il nesso fra istruzione e partecipazione: nel 1912, da un canto, l’istruzione elementare diventa un servizio dello Stato e, d’altro canto, fu ampliato il suffraggio maschile. Peraltro sia nella legge elettorale del 1912 sia la successiva del 1918 il possesso del titolo di studio venne considerata una condizione di miglior favore per l’età del voto, che da trenta si abbassava a ventuno anni⁶⁰.

Pur tuttavia v’è da ipotizzare che l’alfabetizzazione, aver conseguito un titolo di studio seppur di livello inferiore, e il possesso di una capacità adeguata ai requisiti di censo, significasse rivolgersi alla stessa classe sociale, che poi era quella borghese. Da tale prospettiva, la scuola diventa lo strumento per garantire alla classe borghese il mantenimento dello *status quo*, per proiettare “i figli del popolo” nella dimensione produttiva. In tal senso, l’istruzione fu uno strumento per il mantenimento della scala di valori liberali, giacché fu finanziata nella misura in cui la classe rappresentata, che aveva ottenuto il diritto di voto e ancor prima una Camera elettiva ove far valere le proprie pretese, decideva di sostenere finanziariamente l’istruzione quanto fosse sufficiente a consentire alla classe borghese di mantenere i diritti conquistati. In tal ottica, la solidarietà fra generazioni è fra le generazioni appartenenti alla medesima classe sociale per cui la scuola venne finanziata in un regime in cui (a voler semplificare) il popolo doveva lavorare e la borghesia doveva guidare il popolo subalterno. L’istruzione è allora, per il ramo classico e universitario, un investimento in capitale umano⁶¹. Al contempo, gli investimenti statali nei settori dell’istruzione rivolti al “popolo” sarebbero stati ispirati da una logica di utilità per lo Stato e per la classe dirigente: un investimento non in capitale umano, bensì in bene di consumo. In altre parole, eccezion fatta per il periodo giolittiano e in considerazione della importanza crescente dell’alfabetizzazione e del titolo di studio, l’istruzione nel periodo liberale, dalla legge “Casati” (1859) alla riforma “Gentile” (1923), si sviluppa secondo una differenziazione (e

⁶⁰ Cfr. art. 3 legge n. 666 del 1912.

⁶¹ Cfr. A. M. GIRELLI BOCCI, *L’investimento pubblico in capitale umano ieri e oggi in Italia*, in M. TEODORI-R. VACCARO (a cura di), *Studi in onore di Angela Maria Bocci Girelli*, Milano, Francoangeli, 2012. Si veda in generale: R. GIANNETTI, *L’istruzione e la formazione del capitale umano* in P. A. TONINELLI (a cura di), *Lo sviluppo economico moderno dalla rivoluzione industriale alla crisi energetica (1750-1973)*, Venezia, Marsilio, 1997.

contrapposizione) fra “cultura alta” (delle *élites*) e cultura popolare (dei ceti subalterni), e tale dicotomia tra scuole per diversi ceti sociali è espressa e rintracciabile nelle norme sul finanziamento dell’istruzione.

In definitiva, l’istruzione in epoca liberale fu condizionata dalla “partecipazione” dei sudditi allo Stato. Nel quadro così sommariamente indicato, istruire significava per lo Stato investire nella partecipazione del suddito alla vita politica. In tal senso allora che si può affermare che la dimensione costituzionale dell’istruzione, e di conseguenza il suo finanziamento, dipese dalla volontà dello Stato di far partecipare tutti o solamente alcuni alla vita politica del Paese.

ABSTRACT

Il presente saggio affronta il tema del finanziamento dell’istruzione in Italia dall’epoca liberale sino alla riforma Gentile del 1923. Attraverso la ricostruzione dei principali strumenti di finanziamento e mediante lo studio del riparto di responsabilità fra Stato e comuni, sono analizzati alcuni profili di interesse costituzionale, fra questi particolare accento è posto sulla relazione fra il finanziamento dell’istruzione e il riconoscimento del diritto di voto.

The present essay addresses the topic of financing education in Italy from the liberal time up to the Gentile reform of 1923. Through the reconstruction of the main financing instruments and through the study of the division of responsibilities between the State and the municipalities, some profiles of constitutional interest are analyzed, among these, particular emphasis is placed on the relationship between the financing of education and the recognition of the right to vote.

PAROLE CHIAVE: scuola, diritto di istruzione, diritto di voto, finanziamento, Statuto albertino

KEYWORDS: school, right to education, right to vote, financing, Statuto albertino

