

MARIACARMELA ESPOSITO

**ISTRUZIONE STATALE E
FORMAZIONE PROFESSIONALE
NELL'ASSOLVIMENTO
DELL'OBBLIGO SCOLASTICO:
PLURALISMO O CONCORRENZA?**

SOMMARIO

| | |
|--|----|
| Prefazione | 2 |
| Cap. 1 - Istruzione e formazione professionale: origini ed evoluzione | 3 |
| Par 1 – Introduzione..... | 3 |
| Par 2 - Breve excursus normativo: dualismo tra Stato e Regioni..... | 5 |
| 2.1 - Dovere dello Stato di garantire l’istruzione | 10 |
| 2.2 - Formazione professionale tra competenze statali, regionali ed autonomia scolastica | 12 |
| Par. 3 - Evoluzione della Costituzione e della concezione di Istruzione | 16 |
| 3.1 - Le finalità democratico-sociali della Costituzione connesse all’elevazione culturale degli individui. | 18 |
| 3.2 - Devoluzione alle regioni della competenza in materia di Istruzione | 22 |
| 3.3 - Dalla concezione di Calamandrei a quella della Gelmini | 24 |
| Par. 4 - La Corte Costituzionale è costretta ad intervenire | 29 |
| 4.1 - Norme generali, principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni: sentenza 200/2009..... | 32 |
| 4.2 - Il contenimento delle pretese regionali e delle province autonome: sentenze 213/09 e 328/2010 | 34 |
| Cap.2 - Il “quasi mercato” dell’istruzione pubblica..... | 37 |
| Par.1 - premessa | 37 |
| Par 2 - Le istituzioni scolastiche: personalità giuridica ed autonomia funzionale | 39 |
| Par.3 - Autonomia scolastica e ruolo delle Regioni nella formazione professionale.. | 45 |
| Par. 4: Accenni al sistema di finanziamento dell’istruzione | 49 |
| Par 5: Finanziamento pubblico alle scuole private | 52 |
| 5.1 - Il caso della Lombardia..... | 57 |
| Par. 6 - Ruolo sussidiario degli istituti professionali statali | 60 |
| Par.7 - Il bilancio sociale nella scuola italiana | 62 |
| Cap. 3 - Assolvimento dell’obbligo scolastico | 65 |
| Par. 1 – Premessa pag. | 65 |
| Par. 2 - Breve cronistoria delle principali norme circa l’assolvimento dell’obbligo scolastico | 66 |
| Par.3 - Diritto-dovere e obbligo di istruzione e formazione | 68 |
| Par. 4 - Assolvimento dell’obbligo di formazione in percorsi di apprendistato | 70 |
| 4.1 – Sono garantiti i livelli essenziali di prestazione all’interno dei percorsi di apprendistato? | 71 |
| 4.2 - Obbligo scolastico e apprendistato alla luce della L183/2010 “collegato lavoro”: scelta regressiva o innovativa? | 74 |
| Conclusioni | 77 |
| Bibliografia | 79 |

Prefazione

L'argomento che ci si appresta a trattare è stato scelto partendo dalla considerazione che chi scrive è docente nella scuola statale da circa 16 anni e, dunque, ha assistito all'evoluzione che l'ha caratterizzata, sia dal punto di vista della legislazione specifica che in relazione all'evoluzione della concezione politico-sociale del fare cultura: prima intesa come formazione sociale fornita da istituzioni pubbliche non economiche a studenti-cittadini, poi giunta, ai giorni nostri, ad essere considerata come acquisizione di competenze legate quasi esclusivamente al mondo del lavoro (inteso come mondo della produzione) che ha portato a intendere la scuola come una impresa e gli studenti come clienti.¹

In questa evoluzione, fondata non solo su concezioni culturali ma su normative specifiche, si è andata ad inserire anche il modificarsi del concetto di obbligo scolastico e del suo assolvimento, legandolo prima alla soddisfazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), per garantire degli standard medi di istruzione comuni su tutto il territorio nazionale, ex art. 117 Cost., ed internazionale, come da obiettivi del Trattato di Lisbona; e poi, invece, tendendo a far assolvere l'obbligo d'istruzione con contratti di apprendistato² in un sistema produttivo come quello italiano, costituito per il 90% da piccole imprese quasi sempre prive di capacità formativa – perché non dotate degli spazi, delle strutture e delle competenze formative adeguate, a partire dalla presenza di tutor formati e competenti – che sono protese soprattutto alle esigenze della produzione ed all'abbassamento dei costi del lavoro.³

Il tema che si intende trattare è, dunque, di reale attualità in questo frangente di evoluzione profonda della legislazione scolastica e dell'interpretazione della Costituzione nel senso di devoluzione e di federalismo regionale, che è attualmente al centro delle scelte politiche ed economiche che stanno fortemente condizionando la vita di migliaia di studenti, di docenti e di famiglie in generale.

¹ A. Sandulli *“Contro il mercato dell'istruzione scolastica”*, relazione al IV Convegno della rivista *“Costituzionalismo”* organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma *“La Sapienza”* il 9 Marzo 2009 sul tema *“L'istruzione e la ricerca nella democrazia italiana”*.

² Norma prevista dalla legge 183/2010 *“collegato lavoro”*, in cui viene prevista la possibilità di assolvere l'ultimo anno dell'obbligo scolastico con contratto di apprendistato che, come è noto, si configura come un vero e proprio rapporto di lavoro.

³ F. Dacrema *“Obbligo di istruzione e contratto di apprendistato sono incompatibili”* in www.educatioduepuntozero.it

Cap. 1

Istruzione e formazione professionale: origini ed evoluzione

Par 1 - Introduzione

Il Sistema di Istruzione italiano è stato sempre basato su due comparti separati: istruzione statale e formazione professionale regionale. Con la riforma Moratti, però, è stato prefigurato un sistema integrato dell'istruzione e della formazione professionale, modificato profondamente dagli interventi successivi dei ministri Fioroni e Gelmini.

L'Istituzione scolastica statale è, attualmente, organizzata in scuola dell'infanzia (ex scuola materna), primaria (ex scuola elementare) e secondaria, a sua volta divisa in primo grado (ex scuola media) e secondo grado, che è quella di cui intendiamo occuparci. In particolare la scuola di secondo grado, in seguito alle recenti riforme⁴, è suddivisa in Licei, Istituti Tecnici ed Istituti Professionali. Questi ultimi, di durata quinquennale che si concludono con il conseguimento di un diploma⁵, sono stati oggetto di definizione dall'art. 2 comma 1 del DPR 87/2010, proprio per rimarcare l'appartenenza a pieno titolo al sistema dell'istruzione statale, che ne ha sottolineato l'identità affermando che essa *“si caratterizza per una solida base di istruzione generale e tecnico-professionale, che consente agli studenti di sviluppare, in una dimensione operativa, saperi e competenze necessari per rispondere alle esigenze formative del settore produttivo di riferimento, considerato nella sua dimensione sistemica per un rapido inserimento nel mondo del lavoro e per l'accesso all'università e all'istruzione e formazione tecnica superiore”*.

La formazione professionale è, invece, appannaggio esclusivo delle Regioni che ne disciplinano in toto le attività e le qualifiche triennali, riconosciute in territorio regionale⁶, ed affidano la gestione dei corsi ad enti privati, che si accreditano

⁴ Dalla Riforma Gelmini sono stati aboliti gli Istituti Statali d'Arte e tutti le sperimentazioni, riducendo fortemente il numero degli indirizzi di studio.

⁵ In precedenza erano articolati in un percorso di tre anni che si concludeva con un esame di qualifica e di un biennio che dava accesso all'esame di stato per l'acquisizione di un diploma.

⁶ Solo con l'Accordo del 29/4/2010 sono state individuate 21 figure professionali nazionali, per le quali è stata anche prefigurata una confluenza dei 32 diplomi di qualifica triennale degli istituti professionali statali. Prima di allora non vi era alcuna uniformità su territorio italiano, anzi la regola

presso le Regioni stesse, i quali possono godere dei finanziamenti a tal uopo deputati nei bilanci regionali.

Attualmente l'offerta formativa regionale è rivolta, non solo a coloro che hanno adempiuto l'obbligo scolastico o abbiano conseguito già un diploma nell'ambito dell'Istruzione statale, ma, anche e soprattutto, a coloro che escono dalla scuola secondaria di primo grado, e che potranno scegliere se frequentare la scuola statale quinquennale o enti di formazione accreditati alla Regione di appartenenza, che organizzano corsi di durata triennale.⁷

Fino ad oggi, gli istituti professionali statali potevano far conseguire ai propri studenti, insieme ad una qualifica professionale riconosciuta sul territorio nazionale alla fine del terzo anno, anche delle qualifiche regionali, in seguito ad un percorso in extracurricolo (la cosiddetta terza area) in cui si svolgevano attività di stage presso aziende che garantivano una formazione sul campo. Le istituzioni scolastiche poi, in caso di carenze da parte delle Regioni – cosa non insolita soprattutto in molte regioni del sud Italia – circa il supporto all'offerta formativa, per quanto di propria competenza, e alla valutazione finale del percorso svolto, potevano e possono intervenire in regime surrogatorio⁸ nel rilascio delle qualifiche triennali regionali, operando, talvolta, anche come strutture accreditate⁹.

era che ciascuna regione avesse i propri profili professionali e che le qualifiche acquisite in una regione potevano non essere riconosciute in altre.

⁷ Già su questa possibilità di scelta prospettata a giovani adolescenti bisognerebbe intervenire con una digressione pedagogica e sociologica sul tema giovanile, sull'accettazione delle regole, sulla ribellione e sul bisogno di libertà che i teenager ricercano spasmodicamente sentendosi "grandi", che possono andare a condizionare fortemente le loro scelte e, di conseguenza, il livello generale di cultura e di capacità critica della società che dalla loro generazione nascerà.

⁸ Sistema Surrogatorio Puro previsto dall'art. 27 comma 7 del d. lgs. 226/2005 e dall'art. 8 comma 5 DPR87/2010 nel quale gli istituti professionali statali potranno continuare a rilasciare, per coloro che lo abbiano richiesto all'atto dell'iscrizione, le qualifiche triennali relative ai percorsi realizzati fino all'a.s. 2009/2010; Sistema "sussidiario non integrato" previsto dall'art.2 comma 3 e art.8 comma2 del DPR 87/2010, nel quale l'istituto professionale statale opera come struttura accreditata dalla Regione per realizzare i percorsi triennali, utilizzando la quota di autonomia prevista per gli Istituti Statali; Sistema "sussidiario integrato" previsto dall'art. 2 comma 3 e dall'art. 8 comma 2 del DPR 87/2010, nel quale gli istituti professionali operano di concerto con le strutture della formazione professionale regionale per realizzare percorsi triennali.

⁹ come nel sistema "sussidiario non integrato" previsto dall'art.2 comma 3 e art.8 comma2 del DPR 87/2010.

Par 2 - Breve excursus normativo: dualismo tra Stato e Regioni

Per quanto riguarda la legislazione scolastica possiamo concentrare l'attenzione sul dualismo tra Stato e Regioni a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione e da una preventiva breve ricognizione dell'assetto dei poteri legislativi precedenti e derivati dalla legge costituzionale n°3 del 2001.

È indubbio che nel dibattito sulla scuola, che si sviluppò in seno all'Assemblea Costituente, si raggiunse un compromesso tra le istanze della sinistra e dei cattolici che produsse, quali risultati, l'elevamento dell'obbligo scolastico fino ai 14 anni, il diritto all'istruzione per tutti, il diritto allo studio per i più capaci e meritevoli, la libertà di insegnamento e la facoltà di istituire, da parte dei privati, scuole non statali ma senza oneri per lo Stato.

Si vollero tutelare, così, due valori essenziali: il primato dell'organizzazione scolastica pubblica ed il diritto di accedervi e di usufruire delle prestazioni che essa è chiamata ad erogare. Inoltre, l'art. 33 Cost., nel prescrivere la sostanziale unitarietà e laicità del sistema scolastico, organizzato e gestito dallo Stato, residuando alle regioni ordinarie solo la materia dell'istruzione artigiana e professionale oltre che dell'assistenza scolastica, volle garantire la libera iniziativa dei privati ad istituire scuole che coltivassero i propri orientamenti culturali.

Le cose sono cambiate nel corso degli anni novanta, nel quadro di politiche di riforma della pubblica amministrazione e di semplificazione amministrativa. In quegli anni si è modificata anche la riorganizzazione dei livelli di governo territoriale della Repubblica per effetto, soprattutto, del processo di conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti Locali avviato con le leggi n°59 e n°127 del 1997 (note come leggi "Bassanini") e con il collegato d.lgs. n°112 del 1998.¹⁰

La "riforma Bassanini", in materia di istruzione scolastica, ha provveduto in una duplice direzione: ha creato le condizioni per promuovere l'autonomia delle istituzioni scolastiche¹¹ ed ha gettato le premesse per decentrare talune funzioni a favore di Regioni ed Enti Locali, lasciando in capo allo Stato le funzioni ed i compiti relativi a "*istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi*

¹⁰ A. Morrone, "*L'istruzione nella revisione del Titolo V della Costituzione*", Bologna 5/11/2001

¹¹ Il precedente immediato si trova nell'art.4 del c.d. collegato alla finanziaria per il 1994, legge n°534 del 1993

scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale"¹²; e attribuendo agli istituti scolastici, mediante regolamenti delegati, *“le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato*"¹³.

Al Ministero della Pubblica Istruzione viene attribuito, quindi, il compito di provvedere alla elaborazione di programmi, indirizzi e direttive di coordinamento generale, individuando e garantendo i livelli nazionali unitari di fruizione del servizio.

Le istituzioni scolastiche vengono, invece, rese autonome e le si attribuiscono personalità giuridica ed autonomia didattica, amministrativa e gestionale. Ad esse sono trasferite i compiti e le funzioni in precedenza svolti dall'amministrazione statale. Ai capi di istituto viene conferita la qualifica dirigenziale e si impone la necessità di riorganizzare la struttura ministeriale centrale e periferica.

Dal confronto tra gli art. 1 e 21 della L.59/1997, però, pare emergere una contraddizione rilevante ovvero, da una parte, il conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori, in osservanza del principio di sussidiarietà, e, dall'altro, l'emergere di un modello bilaterale composto dallo Stato, garante di condizioni minime omogenee di prestazione e fruizione del servizio dell'istruzione, e dalle Istituzioni scolastiche autonome ed erogatrici del servizio.¹⁴

Il decreto n°112 del 1998 ha, poi, circoscritto la materia dell'istruzione scolastica dello Stato alla *“programmazione e alla gestione amministrativa del servizio scolastico”* facendo salva l'autonomia delle scuole e delegando alle Regioni funzioni essenzialmente relative alla *“programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale”* della rete scolastica,

¹² Art.1, comma 3, lett.q) della L.59/1997

¹³ Art. 21 L.59/1997

¹⁴ AA.VV. *“Il sistema dell'istruzione in Toscana: analisi delle spese e dell'organizzazione nella prospettiva della sua regionalizzazione”* – in Collana Educazione, 2007, Edizioni Plus

alla determinazione del calendario scolastico, ai contributi alle scuole non statali (artt. 135 e ss.).

La riforma “Bassanini” ha operato «a Costituzione invariata» e non ha messo in discussione l’unitarietà del sistema dell’autonomia scolastica, essendo stata riconosciuta alle Regioni solo una limitata potestà legislativa di tipo attuativo.¹⁵

Con la legge n°62 del 2000 sono state dettate norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio ed all’istruzione, istituendo il “sistema nazionale di istruzione” costituito da scuole statali e scuole paritarie, private e degli enti locali. La parità *“a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l’abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale”*, viene riferita a quelle *“istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l’infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell’istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate dai requisiti di qualità ed efficacia”* individuati puntualmente dalla stessa legge (art.1, commi 2, 4, 5 e 6).

Nel ribadire che alle scuole paritarie è assicurata piena libertà di tendenza (culturale e pedagogico-didattica), la legge non chiarisce, però, come ciò sia conciliabile con la condizione che il progetto educativo della scuola sia *“improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione”* (tra cui la libertà di insegnamento) o *“in armonia con i principi della Costituzione”* (art. 1, commi 3 e 4, lett.a), tenuto conto che è prescritta la natura pubblica del servizio prestato, l’obbligo di apertura a tutti, la non obbligatorietà di attività extracurricolari *“che presuppongono od esigono l’adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa”*.¹⁶

Di conseguenza, la legge istituzionalizza, sia pure per il diritto allo studio, un meccanismo di finanziamento di Regioni e Province autonome *“a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l’istruzione mediante l’assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per*

¹⁵ A. Morrone, *“L’istruzione nella revisione del Titolo V della Costituzione”*, Bologna 5/11/2001

¹⁶ A. Morrone, *“L’istruzione nella revisione del Titolo V della Costituzione”*, Bologna 5/11/2001

ordine e grado di istruzione”, rinviando alla Presidenza del Consiglio dei ministri la determinazione dei criteri di ripartizione e dei beneficiari delle risorse.¹⁷

Molto incisivamente Sandulli ha commentato che *“al monopolio dello Stato si è sostituito, a partire dal 1997, il sistema nazionale di istruzione, frutto di quella che è stata definita «architettura della complessità»”*.¹⁸ *“Si è passati dal modello di government burocratico ed accentrato, ad un modello di governance reticolare e policentrica, nella quale operano in modo integrato Stato, Regioni, Enti Locali, Istituzioni scolastiche autonome statali e non statali paritarie, istituti ed enti di formazione professionale e di supporto. In esso coesistono e si incrociano, dunque, i destini di soggetti pubblici e privati, di livelli di governo statali, regionali e locali, di titolari di autonomia locale e funzionale.”*¹⁹

La modifica del “Titolo V della parte seconda della Costituzione”²⁰ è intervenuta per far fronte all’esigenza politica di voler assicurare una più ampia e compiuta autonomia a Regioni ed Enti Locali, nonostante ci si discostasse dal disegno unitario coerente con i valori della prima parte della Costituzione, anche nel settore Istruzione.

Ai sensi del nuovo art. 117 Cost., l’istruzione compare sia come materia di legislazione esclusiva dello Stato, limitatamente alle «norme generali sull’istruzione», sia come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, facendo *“salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con l’esclusione della istruzione e della formazione professionale”* (comma 3) che è riservata alla potestà legislativa esclusiva regionale.²¹

¹⁷ D.p.c.m. 14 febbraio 2001, n°106, “Regolamento recante disposizioni di attuazione dell’art. 1, comma 9, della legge 10 marzo 2000, n°62, concernenti un piano straordinario di finanziamento alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per l’assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa delle famiglie per l’istruzione”, pubblicato in G.U. Serie generale del 10 aprile 2001 n°84.

¹⁸ H.A. Simon, *“The Architecture of Complexity, in Proceedings of American Philosophical Society”*, 106, 1969

¹⁹ A. Sandulli *“Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte Costituzionale”* in *Le Istituzioni del Federalismo* 4.2004

²⁰ Legge Costituzionale 18/10/2001 n°3

²¹ La materia dell’istruzione potrebbe subire una differente connotazione, qualora le regioni optassero per un modello “differenziato” di regionalismo, consentito dall’art. 116, comma 3 C., che prevede «forme e condizioni particolari di autonomia» anche alle regioni ordinarie, sulla base di una “legge di autonomia negoziata”, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di un’intesa tra lo Stato e la singola regione interessata. È anche vero che finora pochissime regioni hanno provveduto ad emanare leggi regionali in materia di istruzioni e

In seguito, la legge delega 28.3.2003 n°53 meglio conosciuta come “riforma Moratti”, ipotizzò, in materia di riforma dell’istruzione secondaria superiore, due distinti canali formativi: quello dei licei e quello dell’istruzione e formazione professionale, quest’ultimo di competenza esclusiva regionale, della durata almeno quadriennale che avrebbe consentito di sostenere l’esame di Stato utile anche ai fini dell’accesso all’università, previa frequenza di un apposito corso annuale. Altri punti salienti della riforma erano: 1) la distinzione tra obbligo scolastico e obbligo formativo. Il primo, abbassato da 15 a 14 anni implica la frequenza della scuola, l’altro può significare anche la formazione attraverso il lavoro, o la frequenza di percorsi privati; 2) il superamento del concetto di obbligo scolastico a favore di quello di diritto-dovere, che faceva presagire la relativizzazione dell’impegno dello Stato nell’assicurare la frequenza degli studenti; 3) la statuizione che dal quindicesimo anno di età i diplomi e le qualifiche si potessero conseguire attraverso l’apprendistato, cosa che può dar vita facilmente a situazioni in cui i ragazzi possono trovarsi a lavorare per diversi mesi senza diritti né garanzie.

Cosa apprezzabile era la definizione dei livelli essenziali indispensabili per l’accreditamento delle sedi formative in ordine alle prestazioni, all’offerta formativa, all’orario minimo annuale e all’articolazione dei percorsi formativi, ai requisiti dei docenti, alla valutazione ed alla certificazione delle competenze, alle strutture ed ai relativi servizi.

Cambiato il Governo nel 2006, con la Legge n°40 del 2/4/07, venne bloccata la riforma Moratti per ciò che riguardava l’impianto della formazione professionale, e gli istituti professionali furono riportati nella sfera dell’istruzione statale con la durata del corso di studi di nuovo a 5 anni.

La riforma “Gelmini”, DPR 15/3/2010 n°87 “*Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali*”²², ha rimarcato l’appartenenza degli istituti professionali, a pieno titolo, al sistema di istruzione secondaria superiore²³.

nessuna ha ancora avviato le procedure per l’attuazione dell’art. 116 in tema di competenze aggiuntive.

²² a norma dell’articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (G. U. del 15-6-2010, Suppl. Ordinario n. 128)

2.1 - Doveri dello Stato di garantire l'istruzione

Come insistentemente ricorda da qualche tempo Valerio Onida, l'adesione – piena e senza riserve giuridicamente apprezzabili – del nostro ordinamento ai principi del costituzionalismo universale, comporta inevitabilmente che i principi sui quali fare perno siano rappresentati dall'eguaglianza degli individui, nel godimento dei diritti fondamentali, e dalla concreta possibilità di vedere tali diritti adeguatamente tutelati, qualora fossero negati, sia pure con un atto proveniente dai pubblici poteri.²⁴ In tale contesto è opportuno provare ad interrogarsi in che misura “istruzione” e “formazione” interagiscono, all'interno dello Stato democratico retto dalla Costituzione repubblicana, con i diritti degli individui e con i principi universali prima richiamati, dando per acquisito che in tale materia, almeno sul piano costituzionale, non ha alcun pregio distinguere i soggetti oggettivamente interessati – evidentemente uti singuli – alla propria crescita culturale e professionale in base alla sussistenza o meno del “vincolo” della cittadinanza.

Una prima e indicativa risposta al quesito di partenza la fornisce direttamente la stessa Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, che all'art. 26, primo comma, afferma: *“Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali.*

²³DPR 15/3/2010 n°87, Art. 2, comma 1: *“L'identità degli istituti professionali si caratterizza per una solida base di istruzione generale e tecnico-professionale, che consente agli studenti di sviluppare, in una dimensione operativa, saperi e competenze necessari per rispondere alle esigenze formative del settore produttivo di riferimento, considerato nella sua dimensione sistemica per un rapido inserimento nel mondo del lavoro e per l'accesso all'università e all'istruzione e formazione tecnica superiore”.*

²⁴ Scrive Valerio Onida che *“non è difficile sintetizzare i contenuti del ‘nucleo forte’ di idee che costituiscono il ‘patrimonio’ comune del costituzionalismo: la dignità da riconoscere e salvaguardare in ogni essere umano; la concezione per cui l'organizzazione politica (lo Stato) è per la persona, e non viceversa; l'idea dello Stato di diritto, o in termini anglosassoni il rispetto della rule of law; l'esistenza di un nucleo intangibile (indisponibile non solo dallo Stato ma anche dal mercato) di diritti di libertà dell'individuo e di diritti collettivi (delle formazioni sociali) che li integrano, il principio di uguaglianza inteso sia come divieto di discriminazioni sia come canone fondamentale di adeguatezza dei trattamenti giuridici alle situazioni; il compito non solo passivo ma attivo dei poteri pubblici nel promuovere libertà ed eguaglianza, e dunque un nucleo garantito di diritti sociali; un potere politico fondato sul consenso e sulla partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà collettiva, nel rispetto dei limiti costituzionali; un'organizzazione ‘diffusa’ dei poteri che assicuri equilibrio e controllo reciproco; un sistema di garanzie che assicuri la giustiziabilità dei diritti di tutti e il rispetto effettivo delle regole legali; la proiezione internazionale e sovranazionale di questi principi al fine di assicurare un ordine internazionale fondato non sulla forza ma sul rispetto del diritto”* (V.ONIDA, La Costituzione ieri e oggi; Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 52, 53 e 54).

L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito”.

Analoghe parole sono utilizzate dalla nostra Costituzione – coeva alla suddetta Dichiarazione Universale – che parla, all’art. 34, di scuola aperta a tutti e di istruzione inferiore gratuita e obbligatoria da impartirsi per almeno otto anni; la fruizione individuale coattiva e la gratuità non connotano, al contrario, l’istruzione superiore e quella di livello universitario. A questo riguardo, le disposizioni costituzionali introducono il solo e vero principio meritocratico che abbia ingresso legittimo nel nostro ordinamento, vale a dire il raggiungimento dei più alti gradi dell’istruzione da parte dei capaci e meritevoli ancorché sprovvisti di mezzi economici per i quali, in particolare, “la Repubblica” si obbliga a riservare, mediante concorso, le provvidenze in grado di rendere effettivo il loro diritto alla prosecuzione degli studi superiori e universitari. Traspare in modo chiaro la concezione dell’istruzione come un servizio pubblico strumentale ed essenziale per assicurare il pieno sviluppo della persona umana e la sua elevazione economica e sociale anche rispetto alla iniziale e sfavorevole condizione di partenza di taluno. In altri termini, l’impegno dell’autorità pubblica, come profeticamente richiesto dall’art. 3, secondo comma, Cost., consiste nella rimozione di quegli ostacoli di ordine economico-sociale che “lastricano” il cammino di individui appartenenti alla stessa Comunità politica (da intendersi, trascurando nominalismi e formalismi superati dalla forza dei fatti, in senso ampio o, se si vuole, sociologico come quella direttamente coinvolta e partecipe delle sorti del Paese) e, per quanto qui interessa, dotati intellettualmente e predisposti allo studio avanzato.²⁵

Non si parla dunque di monopolio statale dell’istruzione, ma di controllo statale sul processo di formazione e maturazione culturale degli alunni. Ciò è confermato dalla prescrizione dell’esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi delle scuole e per la loro conclusione, oltre che per l’abilitazione all’esercizio professionale (art. 34, quinto comma, Cost.). Il diritto all’istruzione è dunque un classico diritto sociale e non un diritto di libertà. Sul piano costituzionale, tale diritto sociale si può scomporre, come sostiene D’Andrea, in quattro differenti

²⁵ A. D’Andrea “Diritto all’istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale”, intervento al Convegno “Insegnanti Scuola Costituzione” tenutosi il 5/10/2009 a Roma in occasione della Giornata mondiale dell’insegnante 2009

posizioni attive: a) il diritto di ciascuno ad essere istruito gratuitamente e per almeno otto anni; b) il diritto dei capaci e meritevoli ad avere la possibilità di frequentare scuole statali anche per i gradi superiori dell'istruzione, inclusi gli studi universitari; c) il diritto dei capaci e meritevoli, se sprovvisti di mezzi, ad essere economicamente sostenuti dai pubblici poteri; d) il diritto degli alunni delle scuole private che sia loro assicurata, in virtù del controllo statale, una preparazione appropriata da parte delle scuole prescelte a seguito di una possibile determinazione familiare e personale. Il diritto all'istruzione non è, pertanto, configurabile come libertà di scegliere la scuola meglio confacente alle proprie più varie esigenze – come pure a quelle della famiglia di provenienza – e non presuppone una o più scuole comunque alternative tra loro e diverse da quella pubblica-standard. Così come è chiaro che la libertà di istituire scuole e consentirne l'attività non comporta di per sé la possibilità di ottenerne la parificazione e la “gratuità” per tutti, qualora l'iscrizione sia indirizzata verso scuole private a pagamento rivolte a pochi.²⁶

2.2 - Formazione professionale tra competenze statali, regionali ed autonomia scolastica

Il dibattito sul federalismo scolastico, anche e soprattutto per quanto riguarda la formazione professionale, è complesso e per essere organico deve affrontare la questione da tre fronti differenti: giuridico, politico e sociale.

Dal punto di vista giuridico, che qui interessa prioritariamente, c'è chi, come Cerini, sostiene che l'Italia è il paese delle tre Costituzioni (quella del 1948, quella modificata nel 2001 e quella in via di ulteriore riforma con l'ipotesi di devolution)²⁷ con evidenti sovrapposizioni e con difficoltà per gli stessi esperti di diritto costituzionale a dirimere i conflitti di competenza e le divergenze interpretative.

²⁶ In questo discorso ritengo vada richiamato integralmente l'intervento in difesa della scuola pubblica tenuto da Pietro Calamandrei al III Congresso in difesa della Scuola nazionale di Roma dell'11 Febbraio 1950 e che in seguito sarà richiamato.

²⁷ G. Cerini *“Verso il federalismo scolastico ... e se fosse «secessione leggera?»*” Centro produzione editoriale Castellalto, 2002

Si registra una tendenza verso una maggiore responsabilità delle “periferie” (chiamato federalismo scolastico), con un federalismo «competitivo» con Regioni “forti” intenzionate ad erodere sempre maggiori poteri allo Stato centrale, anziché un federalismo «cooperativo e solidale».

L'immediata conseguenza del «federalismo a Costituzione vigente», statuito dalla L.59/97 con una tripartizione di funzioni tra lo Stato, le Autonomie locali (Regioni ed Enti Locali) e le Istituzioni scolastiche autonome, è stata quella di far vivere alla scuola statale una ennesima stagione di incertezze e di precarietà che di fatto incidono sulla sua efficacia. Ciò è derivato anche dal fatto che in tutte le normative che si sono succedute, si è inciso sui principi anziché sugli oggetti da trasferire; quindi non si è messa in moto la macchina operativa, ma quella interpretativa, il che ha impresso una frenata al processo di federalismo ed una difficoltà in più nelle regole da rispettare.

Il principio della «legislazione concorrente» tra Stato e Regioni non viene visto nell'ottica dello sviluppo di azioni comuni, ma della separazione nelle rispettive potestà, in modo da accentuare gli aspetti che dividono piuttosto che quelli che uniscono. Tutti condividono la necessità di coniugare il mantenimento del carattere unitario nazionale di alcune fondamentali funzioni, con il dover tenere conto delle esigenze e delle prospettive dei diversi contesti, dei bisogni e delle attitudini individuali, ma sul “come” le parti sono ancora distanti.²⁸

La recessività del ruolo dello Stato è conseguente al modello «pluri-autonomistico» che vede l'espandersi, da un lato, dell'autonomia regionale (e delle altre autonomie territoriali), e dall'altro delle autonomie scolastiche.

Per quanto riguarda le Regioni, le tendenze di sviluppo del sistema di istruzione-formazione richiedono una forte integrazione tra politiche diverse, rispetto alle quali esse hanno assunto un ruolo centrale: le politiche del lavoro, di utilizzo dei fondi strutturali europei, del diritto allo studio, in materia di professioni. Questa integrazione richiede un soggetto che, nel rispetto dei livelli essenziali e delle norme generali, organizzi e programmi quantitativamente e qualitativamente l'offerta formativa sul territorio.²⁹

²⁸ G.C. Sacchi “*Federalismo scolastico: avanti adagio, quasi indietro*” pubblicato nella rivista “Educazione & Scuola” il 5/6/2009

²⁹ A.M. Poggi “*L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*”. Relazione al Convegno “Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, Università degli studi di Trento, 14 Novembre 2003.

Quanto all'“istruzione e formazione professionale” c'è chi, come Poggi, sostiene che se per un verso pare indubbio che la competenza legislativa esclusiva trascini a sé il trasferimento alle Regioni degli istituti professionali, per altro verso la conformazione dell'offerta formativa come “sistema” e la concorrenza tra Stato e Regioni nel settore normativo delle professioni, spingono decisamente verso un sistema di competenze legislative “integrate”, che superi l'annosa antinomia tra formazione professionale di Stato e formazione professionale assolta dalle Regioni. Il rischio è che il sistema “esploda” e Poggi si chiede a che scopo una Regione dovrebbe legiferare in materia d'istruzione e istruzione e formazione professionale, prevedendo percorsi formativi, titoli, profili professionali eccentrici rispetto alla legislazione statale di principio in materia d'accesso alle professioni. È evidente che questo problema non si risolve asserendo semplicemente la subordinazione della legislazione esclusiva regionale ai limiti che derivano dall'esercizio delle competenze statali esclusive, e di fondamentale importanza è, quindi, la carenza di strumenti di concertazione tra Stato e Regioni a livello legislativo.³⁰

Per quanto concerne le competenze delle autonomie scolastiche, esse sono detentrici di «un'autonomia funzionale», ovvero della gestione dei percorsi formativi in base alle esigenze della propria utenza e in relazione alle politiche territoriali del lavoro e della formazione; «funzione», quindi, intesa come missione specifica dell'istruzione-formazione.

La loro autonomia è stata relegata, però, in una zona grigia determinata da riforme incerte e non concluse e da carenze di strumenti finanziari e statutari che non consentono loro di incidere concretamente nel settore dell'istruzione e della formazione³¹.

Nonostante le istituzioni scolastiche siano ritenute capaci di agire in surroga rispetto alle competenze regionali, in caso di loro inadempienza, come generalmente accade, ad esse non è consentito, ancora oggi, di gestire un settore di

³⁰ A.M. Poggi “*L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*”. Relazione al Convegno “Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, Università degli studi di Trento, 14 Novembre 2003.

³¹ A.M. Poggi “*L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*”. Relazione al Convegno “Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, Università degli studi di Trento, 14 Novembre 2003.

cui si è sempre occupata (anche con gli Istituti d'arte, ora aboliti) di esclusiva competenza regionale come quello della formazione professionale.

A tal proposito possiamo certamente affermare con parole di De Martin, che ci troviamo in un momento di incoerenza, reticenza e contraddizione provocato da inerzie, ripensamenti e momenti involutivi che hanno caratterizzato le scelte politiche sull'autonomia scolastica.³²

³² G.C. De Martin “*La parabola dell'autonomia scolastica*” in “Amministrazione in cammino” rivista elettronica di diritto pubblico.

Par. 3 - Evoluzione della Costituzione e della concezione di Istruzione

I padri costituenti dedicarono alla scuola ed alla formazione pochi ma essenziali enunciati volti a delineare l'impianto culturale del sistema scolastico pubblico (la scuola è aperta a tutti) e con una forte insistenza sul ruolo della Repubblica nella promozione diretta della scolarizzazione e nella definizione delle regole per tutto il sistema formativo (pubblico e privato), innanzitutto con gli articoli 33 e 34 Cost³³..

La Costituzione contiene, nella sua prima stesura, anche prescrizioni più dettagliate, come quelle relative alla istruzione professionale, con un'ampia delega alle Regioni, o al decentramento di funzioni e di competenze nella prospettiva di una piena valorizzazione delle autonomie locali, come l'art.117.³⁴

Decentramento ed autonomia sono state "valorizzate" con la legislazione degli anni 90 e con la "Costituzione del 2001" che ha affidato allo Stato soltanto le "norme generali" mentre ha fatto rientrare la materia "istruzione" nella sfera di legislazione "concorrente" di ogni Regione (che possono avere poteri differenziati, rafforzandoli in sede di negoziazione con lo Stato) non evocando l'idea di una concertazione tra Stato e Regione la quale, infatti, non può invadere la sfera dei principi generali e dovrà, comunque, salvaguardare l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche (artt. 116 e 117 Cost.)³⁵.

³³ Art. 33 Cost.: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. »

Art. 34 Cost. « La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.»

³⁴ Da art. 117 Cost. «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.»

³⁵ G. Cerini, "Verso il federalismo scolastico ... e se fosse «secessione leggera»?" Centro produzione editoriale Castellalto, 2002

Tutto si complica: viene introdotta la legislazione esclusiva per lo Stato riguardo alle «norme generali sull'istruzione», senza meglio definirle; viene assegnata alla legislazione concorrente la materia «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», dando riconoscimento costituzionale all'autonomia scolastica ed assegnando la legislazione esclusiva in materia di formazione professionale alle Regioni, associando, però, ad essa anche il sostantivo istruzione.

Di fatto si è creata una promiscuità di competenze in quanto nel sistema in questione operano sia soggetti titolari di autonomia politica (Stato, Regioni, Enti Locali) sia titolari della cd. «autonomia funzionale», che non deriva da dinamiche di rappresentanza politica, ma dall'esercizio di una specifica funzione di interesse generale, in ordine alla quale viene riconosciuto al soggetto che la detiene il possesso dei requisiti tecnici che costituiscono la condizione per l'adeguato svolgimento dell'attività. Inoltre, il modello di riparto delle funzioni ridisegnato dal nuovo Titolo V della Costituzione, si scontra, in sede applicativa, sia con le resistenze dell'apparato che con le difficoltà di individuazione degli esatti confini delle norme generali dell'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché degli spazi di formazione delle Regioni. Si assiste, dunque, al fenomeno cd. «centralismo di ritorno» e, cioè, alla ritrosia dell'amministrazione centrale dell'istruzione a cedere poteri, spazi, prerogative che gli erano propri.³⁶

Infine, la recente ristrutturazione organizzativa, operata con il DPR 319/2003, ha reso l'apparato centrale e periferico dell'istruzione ancora più complesso ed articolato, frutto di una politica ministeriale burocratizzante ed accentratrice.³⁷

Le resistenze dell'amministrazione centrale, d'altra parte, non si manifestano esclusivamente nei confronti dell'amministrazione regionale, ma producono effetti anche direttamente nei riguardi delle istituzioni scolastiche. Infatti, la produzione di circolari e di note esplicative comprime l'autonomia scolastica e, di fatto, i dirigenti scolastici non hanno autonomia di scelte in molti campi, come, ad esempio, riguardo all'istituzione di indirizzi scolastici nuovi, che dovrebbero

³⁶ A. Sandulli, "Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale", relazione all'incontro seminariale organizzato dall'Associazione Nazionale Docenti "Uno Statuto per le scuole: la nuova prospettiva dell'autonomia statutaria", Cosenza, 22 Aprile 2004.

³⁷ A. Pajno, L. Torchia, "Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca", in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), "La riforma di Governo", Il Mulino, Bologna, 2001, p. 370

essere decisi dalle Regioni ma che spesso, come nel caso recente dei Licei Musicali, vengono condizionati da scelte economiche alla base di imposizioni ministeriali.³⁸

A tal proposito c'è chi, come Tognon, sostiene che «il ministro della Pubblica Istruzione è rimasto, anche in epoca repubblicana, l'unico ed ultimo ministro “Napoleonico” dello Stato che assomma in sé molti più poteri del Presidente del Consiglio, perché è veramente il vertice di una piramide decisionale che abbraccia l'intero mondo della scuola. Il ministro dispone, il ministro decide, il ministro nomina: malgrado i numerosi passi avanti realizzati nel campo dell'autonomia scolastica, il ministro che siede nel palazzo di viale Trastevere conserva un potere di “altri tempi” che purtroppo non sempre i ministri sanno esercitare con discrezione ed intelligenza.»³⁹ A questo va, però, aggiunto che nell'attuale frangente storico chi condiziona pesantemente l'attività e le decisioni anche del ministro della pubblica istruzione è il ministro dell'economia!

A riprova della tendenza che sta avendo la trasformazione della scuola sempre più verso una concezione “aziendale”, che mina alle radici la funzione pubblica della scuola della Repubblica quale comunità educante, va quantomeno citata la proposta di legge Aprea, che rimarca puntualmente la precedente proposta di legge Napoli-Santulli del 2004, che ha la pretesa di disciplinare ancor più secondo criteri, che qualcuno definisce, regressivi e distruttivi il mondo della scuola.

3.1 - Le finalità democratico-sociali della Costituzione connesse all'elevazione culturale degli individui.

La Costituzione Italiana, coeva alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo⁴⁰, all'art. 34 parla di scuola aperta a tutti e di istruzione inferiore

³⁸ Ad esempio la Regione Campania aveva deciso l'istituzione di 10 Licei Musicali e Coreutici, tra cui uno assegnato all'Istituto d'Arte “F. Grandi” di Sorrento, ma il Ministero ne ha imposto per questioni economiche la riduzione a soltanto due posti esclusivamente nelle città di Napoli e Salerno.

³⁹ G. Tognon, “*Il sistema scolastico: autonomia sì, devolution no*” in CosmoPolis, rivista semestrale di cultura, 1/2006

⁴⁰ Che all'art. 26, primo comma, afferma: “*Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione*

gratuita ed obbligatoria da impartirsi per almeno otto anni. L'istruzione superiore, e quella di livello universitario, è da garantire ai capaci e meritevoli anche se sprovvisti di mezzi economici per i quali la "Repubblica" si obbliga a riservare, mediante concorso, le provvidenze necessarie a rendere effettivo il diritto agli studi superiori degli stessi.

L'istruzione è, dunque, concepita come un servizio pubblico strumentale ed essenziale per assicurare il pieno sviluppo della persona umana e la sua elevazione economica e sociale anche rispetto alla eventuale iniziale e sfavorevole condizione di partenza. L'impegno della pubblica autorità è rimarcato anche dall'art.3, secondo comma, della Costituzione che impone allo Stato la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale che possano in qualche modo inibire il miglioramento delle persone, e per quanto qui interessa, per quelli dotati intellettualmente e predisposti allo studio avanzato.

La nostra Costituzione si era mossa nel solco di una lunga tradizione culturale che vedeva la scuola come agenzia di alfabetizzazione del paese, come sostegno alla mobilità sociale e al riscatto delle plebi e come strumento della formazione delle élites, in sostanza come un modello sociale completo. Non stupisce che con l'avvento della scuola di massa e con l'emergere della crisi del modello di sviluppo fondato sulla relativa autonomia della scuola dal mercato del lavoro, la politica scolastica sia entrata in crisi anche in seguito al susseguirsi di progetti di riforma abortiti e contraddittori.⁴¹

Nel 1990, nella Conferenza nazionale della scuola, si affermò che la scuola non doveva più essere considerata come l'ultimo degli uffici dello Stato ma come il primo dei servizi al cittadino. Infatti, il fondamento della democrazia scolastica non è da considerarsi nella burocrazia della scuola, ma nella realizzazione di una condizione di uguaglianza e di solidarietà che non può essere contraddetta da alcun depotenziamento del progetto democratico originario. Il diritto all'istruzione secondo il merito, anche se sprovvisti di mezzi, non tollera alterazioni né

elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito."

⁴¹ G. Tognon, "Il sistema scolastico: autonomia sì, devolution no" in CosmoPolis, rivista semestrale di cultura, 1/2006

funzionali né organizzative, ma richiede che proprio attraverso la gestione si proceda a colmare quelle differenze che sono il frutto di una disuguaglianza.⁴²

A fondamento di questa concezione vi è l'obbligazione che la Repubblica deve assumersi, in base all'art. 33 Cost., 2° comma, di farsi carico della responsabilità di erogare o di far erogare, in condizioni di uguaglianza, una determinata attività di prestazione di servizio pubblico, al fine di soddisfare il diritto di ciascuno ad essere istruito. Si tratta, secondo Sandulli, di un servizio pubblico peculiare, che può essere definito «sociale a fruizione individuale coattiva», dal momento che accanto al diritto individuale all'istruzione (art. 34, comma 2, Cost.) si pone la concezione universalistica e solidaristica, che è alla base della gratuità e dell'obbligatorietà dello stesso. Scuola gratuita per assicurare a tutti il diritto alle medesime condizioni di partenza, ma anche perché la Repubblica ed i propri cittadini investono su sé stessi, impegnando ricchezza odierna per assicurarsi maggiore ricchezza futura, per il tramite di un più elevato livello medio di istruzione delle proprie componenti individuali. Scuola obbligatoria perché non si consente l'esercizio della libertà negativa, ma ciò al solo fine di garantire a ciascuno, anche contro la propria volontà, di acquisire un sufficiente grado di istruzione e di contribuire al benessere sociale. La fruizione coattiva costituisce anche la differenza fondamentale tra l'istruzione scolastica e quella superiore o universitaria, che è indirizzata, in via principale, ai capaci e meritevoli (e gratuitamente a coloro che, capaci e meritevoli, siano privi di mezzi).⁴³

La scolarità obbligatoria è stata pure utilizzata in funzione “protettiva”, come afferma Cassese, per sottrarre i bambini al lavoro precoce e nell'ottica di aumentare il cosiddetto «social capital» e, cioè, le risorse generate dalla interazione tra le persone, che contribuisce allo sviluppo economico riducendo, al contempo, i rischi che l'individuo pesi eccessivamente sulla società.⁴⁴

⁴² G. Tognon, *“Il sistema scolastico: autonomia sì, devolution no”* in CosmoPolis, rivista semestrale di cultura, 1/2006

⁴³ A. Sandulli *“Contro il mercato dell'istruzione scolastica”* relazione al IV Convegno della rivista “Costituzionalismo” organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza” il 9 marzo 2009 sul tema “L'Istruzione e la ricerca nella democrazia italiana”.

⁴⁴ S. Cassese *“Il sistema educativo di istruzione e formazione nel quadro della Costituzione: la centralità dello studente tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo della persona”*.

Per quanto riguarda l'obbligo di istituire scuole statali per ogni ordine e grado, statuito dall'art.3 Cost. comma 2, Sandulli evidenzia come esso non si risolva soltanto nel vigilare che il servizio sia adeguatamente reso dai privati. Infatti, egli afferma che il citato articolo della Costituzione va inteso come deroga al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, c.4, Cost.), rifiutando all'origine l'ipotesi di prestazione del servizio interamente demandata all'iniziativa privata, ma definendo «integrato» il modello pluralistico del sistema pubblico d'istruzione, che deve essere fondato sull'equilibrata alchimia tra pubblico e privato e sulla coesistenza di due diverse realtà. Ma l'impegno della Repubblica ad istituire scuole deve essere inteso nel senso di creare scuole pubbliche con finalità diverse rispetto a quelle private, perché la scuola pubblica è il collante sociale di una comunità, luogo di inclusione ed equità sociale, facendosi anche carico di compiti di integrazione come, ad esempio, per gli immigrati e per i diversamente abili.

La riforma costituzionale del 2001 non ha intaccato i valori e le indicazioni politiche contenuti negli articoli 33 e 34 Cost. che, secondo Tognon, sono alla base dell'«organizzazione» del sistema scolastico che differisce dalla «gestione», ovvero dalla complessa articolazione di strutture e livelli decisionali. L'«organizzazione» della scuola italiana deve essere unitaria perché così è intesa nella Costituzione, che ne è insieme premessa ed effetto. Il sistema scolastico è alla base del diritto-dovere di cittadinanza, così come pensato dai padri costituenti, al di là di ogni vincolo territoriale o sociale, che si confronta direttamente con il fondamento stesso della Repubblica e che chiede di essere tutelato su tutto il territorio nazionale ed oltre, come dovrebbe essere per tutti i diritti di libertà che affondano le loro radici in processi morali molto più ampi di quelli storici relativi alla formazione e al consolidamento di singoli stati o di sue parti.

Quindi è di massima importanza concepire il fondamento della democrazia scolastica perché essa non riguarda la burocrazia della scuola, ma la realizzazione di una condizione di uguaglianza e di solidarietà che non può essere contraddetta da alcun depotenziamento del progetto democratico originario. Il diritto all'istruzione, secondo il merito e anche se sprovvisti di mezzi, non tollera alterazioni, né funzionali né organizzative, ma richiede che proprio attraverso la

gestione si proceda a colmare quelle differenze che sono il frutto di una disuguaglianza.⁴⁵

Sulla questione del merito si spinge addirittura oltre Tiriticco affermando che *“tutti i soggetti in apprendimento sono meritevoli, ciascuno secondo le sue capacità”* e che la scuola pubblica deve non solo istruire gli studenti trasferendo loro la conoscenza di precisi contenuti disciplinari, ma anche educandoli ad essere cittadini e formandoli ad essere persone. Questo impegno del sistema istruzione dovrebbe garantire a ciascun alunno il suo personale *“successo formativo”* senza che alcuno possa uscire dal sistema di istruzione, educazione e formazione se non dopo aver conseguito almeno una qualifica entro il diciottesimo anno di età.⁴⁶

3.2 - Devoluzione alle regioni della competenza in materia di Istruzione

Alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 si è arrivati attraverso un percorso quinquennale che aveva preso il via con la legge delega del 15 Marzo 1997 n°59 che si proponeva di spingere al massimo il decentramento delle funzioni statali verso le Regioni che, con legge costituzionale n°1 del 22 Novembre 1999, hanno visto rafforzati i poteri del Presidente e della Giunta.

Dal punto di vista legislativo, la precedente competenza concorrente in materia di *«istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica»* è ora sostituita da quattro norme. Il terzo comma dell’art.117 attribuisce alla legislazione concorrente delle Regioni l’*«istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche con esclusione della istruzione e della formazione professionale»*; il secondo comma dell’art. 117 alla lett. N) riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle *«norme generali sull’istruzione»*; lo stesso comma dell’art. 117 alla lettera m) riserva altresì allo Stato la *«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»*. Infine, il terzo comma dell’art. 116 prevede che possano essere

⁴⁵ G. Tognon, *“Il sistema scolastico: autonomia sì, devolution no”* in CosmoPolis, rivista semestrale di cultura, 1/2006

⁴⁶ M. Tiriticco durante l’intervento dal titolo *“Scuola oggi scuola domani”* tenuto al Primo Seminario Nazionale del Forum Politiche dell’Istruzione del PD a Roma nel Settembre 2010 in Education 2.0

attribuite alle Regioni a statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le «*norme generali sull'istruzione*».

I nodi interpretativi che presenta tale normativa non sono di poco conto; il contenuto delle materie «istruzione» e «istruzione e formazione professionale»; il significato della formula «norme generali sull'istruzione», sia in relazione al possibile meccanismo delineato dall'ultimo comma dell'art. 116, sia alla luce dell'analoga terminologia utilizzata nell'art. 33; la latitudine della competenza statale esclusiva sulla «determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» in connessione, per quanto riguarda il settore specifico, con il sistema di garanzie previste nell'art. 34; il significato complessivo della clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.⁴⁷ Poggi evidenzia anche un aspetto amministrativo da non sottovalutare, ovvero l'introduzione della salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche unita all'affermazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione indirizza la ricostruzione del quadro di competenze in almeno due direzioni diverse: l'asse dei rapporti tra enti territoriali (governato non solo dalla sussidiarietà ma, altresì dall'inadeguatezza e differenziazione); l'asse dei rapporti territoriali e istituzioni.

Secondo Tognon in materia di Istruzione il modello che è stato disegnato è quello di un sistema ancora unitario ma fondato su un principio di sussidiarietà che conserva, comunque, allo stato centrale il compito di garantire i livelli minimi di prestazione e, quindi, di perseguire una politica nazionale coerente.

Il limite della riforma del 2001 è stato, per Tognon, quello di voler calare elementi di federalismo, per un verso non sufficienti e per l'altro incerti, in una Costituzione pensata per un sistema unitario molto forte e per ciò passibile di forme evolute di decentramento, ma non di federalismo.⁴⁸ Per Sacchi, invece, anziché agire sugli oggetti da trasferire la riforma ha indicato i principi da

⁴⁷ A. Poggi, "Autonomia scolastica e decentralizzazione" in Programma Education FGA Working Paper n°6 del 12/2008

⁴⁸ G. Tognon, "Il sistema scolastico: autonomia sì, devolution no" in CosmoPolis, rivista semestrale di cultura, 1/2006

riconsiderare, e quindi non ha messo in moto la macchina operativa ma quella interpretativa.⁴⁹

Per Roberto Bin l'handicap maggiore della riforma è stato quello di aver mantenuto fermo l'impianto originale della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, impianto che è basato su "materie" e che evidentemente avevano fallito nella loro funzione di strumenti di delimitazione delle competenze. L'effetto più vistoso della riforma del 2001, secondo Bin, è stato quello della "specializzazione" della competenza legislativa dello Stato, che può occuparsi soltanto delle materie specificatamente assegnategli dall'art. 117 Cost. a titolo "esclusivo" o "concorrente", e dalla perdita di "fisicità delle materie che conduce a ragionare sempre meno in termini di "competenze", di "funzioni" e sempre più in termini di obiettivi comuni, di aree in cui gli interventi si incrociano muovendo da prospettive diverse. Questa trasformazione del concetto stesso di "materia", afferma Bin, è stata definita dalla Corte Costituzionale con locuzioni del tipo "materie-non materie" o "materie trasversali" al centro di "un intreccio di interessi" e, quindi, di competenze. Indubbiamente, quindi, questo adottato non è un metodo produttivo per affrontare i problemi che la politica, e quindi le leggi, è chiamata a risolvere.⁵⁰

3.3 - Dalla concezione di Calamandrei a quella della Gelmini

L'evoluzione della concezione della scuola pubblica è molto cambiata nell'ultimo sessantennio ed è stata oggetto di notevoli interventi che, come abbiamo già accennato, sono stati spesso incompleti e contraddittori, anche perché non si è perseguito un obiettivo comune di riforma della scuola, secondo i principi chiari stabiliti dalla Costituzione (istruzione per tutti, gratuità della scuola dell'obbligo, libertà di istituire scuole private ma senza oneri per lo Stato), ma si è utilizzato il sistema di istruzione statale per risparmiare sulla spesa pubblica, finanziare istituzioni private, creare clientelismo elettorale, condizionare la cultura

⁴⁹ G. C. Sacchi *"Federalismo scolastico: avanti adagio, quasi indietro"* pubblicato nella rivista "Educazione & Scuola" il 5/6/2009

⁵⁰ R. Bin, *"Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche"* in Le Istituzioni del Federalismo n°2/2009

giovanile incidendo così sulle scelte sociali e del mercato del lavoro, indirizzare le valutazioni della popolazione in merito a tematiche ideologiche e politiche.

Per confermare queste affermazioni, sia pure esse potrebbero apparire particolarmente dure e faziose, in realtà ci basiamo su moltissimi precedenti di esponenti illustri della vita politica, culturale e giuridica. Per cominciare citeremo Sandulli, il quale riporta in un suo scritto⁵¹ il cosiddetto stratagemma di Cavour, ovvero il suggerimento del Conte di Cavour che sosteneva che non c'è nulla di meglio per occupare il Parlamento in lunghi e sterili dibattiti, se si intende sviare la sua attenzione dai gravi problemi che attanagliano il paese, se non presentare un disegno di legge sulla scuola. Ed, inoltre, ricorda l'ammonimento di V. E. Orlando, ministro della pubblica istruzione tra il 1903 ed il 1905, il quale sosteneva che il titolare del dicastero che avesse inteso adempiere al meglio al proprio ruolo avrebbe dovuto, innanzitutto, astenersi dall'elaborare progetti di riforma del settore.

Di fatto i governi che si sono succeduti nel corso dell'ultimo ventennio, di qualunque colore politico, hanno costantemente ignorato l'ammonimento orlandiano per applicare, invece, puntualmente, lo stratagemma cavouriano.

Sandulli sostiene, inoltre, che talvolta ciò è stato fatto con intento riformatore, altre volte con operazioni di controriforma, altre ancora con misure di maquillage. Molte disposizioni in materia di istruzione si sono preoccupate più di agire sulla leva finanziaria che di incidere sul reale miglioramento del servizio pubblico. Il costo dei diritti sociali ha finito per condizionare la scelta del modello, inducendo a puntare, da un lato, su soluzioni dettate dalla contingenza (ad esempio i tagli operati dall'ultimo governo di centro-sinistra nella finanziaria 2008) e, dall'altro, estrapolate da esperienze lontane dalla nostra (ad esempio, l'ottica mercantilistica della formazione culturale), senza prendere le mosse dalla compatibilità di tali modelli con il nostro assetto costituzionale e con la nostra storia.

Per cercare di orientarsi nella selva di interventi normativi frammentati, si può tentare di semplificare dicendo che, nell'ultimo quindicennio, si sono confrontati due modelli antitetici di istruzione. Il primo, che fa capo all'art. 21 della legge n.

⁵¹ A. Sandulli, *“Contro il mercato dell'istruzione scolastica”*. Relazione al IV Convegno della Rivista Costituzionalismo organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza” il 9 Marzo 2009 sul tema *“L'istruzione e la ricerca nella democrazia italiana”*.

59/1997, ha rappresentato un'evoluzione della scuola-comunità o formazione sociale ed ha inteso l'istituzione scolastica statale quale ente pubblico non economico, un ente locale funzionale di servizi, e lo studente come cittadino. Il secondo, che è fondato principalmente sulla legge n. 53/2003, ha inserito la scuola pubblica in una sorta di mercato dell'istruzione, intendendo la scuola come impresa e lo studente (ed i genitori) come utente e cliente (nel mezzo si è inserita la legge n. 62/2000, sulle scuole paritarie private, che è stata condivisa, in Parlamento, dalle principali forze politiche).

Le misure introdotte dagli ultimi due governi Berlusconi, pur frammentate in rivoli, paiono poter essere ricondotte all'intento di guardare alla scuola pubblica in ottica aziendale e patrimoniale.

Un tassello importante di tale progetto è costituito dal disegno di legge, all'esame del Parlamento, che va sotto il nome di Aprea, volto a riformare gli organi di governo delle istituzioni scolastiche. Una riforma, quella degli organi collegiali della scuola, attesa da decenni e che, tuttavia, per come è progettata, solleva forti perplessità, per cui l'impressione, come sosteneva Orlando, è che forse sarebbe stato meglio astenersi.⁵²

Altra teoria a supporto dell'affermazione dalla quale siamo partiti in questo paragrafo è quella di D'Andrea, il quale sostiene che il succedersi di interventi normativi assai frammentati ha finito per ripercuotersi, in modo spesso irrazionale, sulla struttura e sul funzionamento delle istituzioni scolastiche e ciò è dipeso, soprattutto, dall'abitudine degli ultimi anni di convertire estemporanei decreti legge governativi o a delegare ampiamente la materia istruzione all'Esecutivo. È, dunque, prima di tutto il livello di governo centrale ad aver consapevolmente privilegiato una visione aziendale e patrimoniale della scuola pubblica, snaturando la sua peculiarità costituzionale rispetto alle scuole private. Non a caso, sostiene ancora D'Andrea che, proprio mentre si metteva in discussione l'unitarietà statalista dell'istruzione pubblica, le scuole private sono state oggetto di una legge sulla parità scolastica a loro largamente favorevole, approvata con il consenso delle principali forze politiche dell'allora maggioranza governativa di

⁵² A. Sandulli, "Contro il mercato dell'istruzione scolastica". Relazione al IV Convegno della Rivista Costituzionalismo organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" il 9 Marzo 2009 sul tema "L'istruzione e la ricerca nella democrazia italiana".

centrosinistra, e giudicata, addirittura, “timida” dai partiti di centrodestra rispetto alla “dovuta” valorizzazione dell’istruzione privata (L. 62/2000).⁵³

L’attuale governo di centrodestra, con la riforma Gelmini, che per alcuni aspetti si contrappone alla riforma Moratti anch’essa del precedente governo di centrodestra, è stata fortemente condizionata dai tagli alla spesa relativa all’Istruzione Pubblica, ed ha creato ulteriori problemi interpretativi, connessi alle competenze di tutti gli organi che concorrono nella gestione, dato che ciascuno di essi ha competenze sovrapponibili agli altri. Inoltre, si sta creando una forte sperequazione tra libertà delle scuole private e costrizione ad un apparato burocratico pesante a cui sono sottoposte le scuole pubbliche, nonostante la loro autonomia sia stata elevata addirittura a rango costituzionale.

Cosa si cela dietro questa visione politico-istituzionale dell’attuale politica dei “tagli” e della contrazione della spesa pubblica?

Secondo D’Andrea si nasconde la generale consapevole ma irresponsabile esaltazione del principio della c.d. «sussidiarietà orizzontale» per il quale l’iniziativa dei privati, nello svolgimento di attività di interesse generale, deve essere favorita dagli enti politici, a partire dallo Stato.⁵⁴

La stessa recente decisione, contenuta nella legge in materia di lavoro, di abbassare l’obbligo scolastico a 15 anni, consentendo l’assolvimento dell’ultimo anno dell’obbligo di istruzione anche con un contratto di apprendistato, viaggia nell’ottica di formazione piuttosto che di educazione, disattendendo chiaramente l’obiettivo della padronanza delle competenze chiave di cittadinanza, traguardo considerato dall’Unione Europea indispensabile per continuare ad apprendere per tutta la vita e, quindi, per essere cittadini consapevoli e lavoratori occupabili, incrementando di fatto il già grave problema della dispersione scolastica.⁵⁵

Mi sento di concludere questo paragrafo richiamando tout court il discorso di Piero Calamandrei, pronunciato al 3° Congresso in difesa della Scuola nazionale a

⁵³ A. D’Andrea, *“Diritto all’Istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale”* intervento al Convegno “Insegnanti Scuola Costituzione” tenutosi il 5/10/2009 a Roma in occasione della Giornata mondiale dell’insegnante 2009 in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁵⁴ A. D’Andrea, *“Diritto all’Istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale”* in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁵⁵ F. Dacrema, *“Obbligo di istruzione e contratto di apprendistato sono incompatibili”* in www.educatioduepuntozero.it

Roma l'11 Febbraio 1950⁵⁶ e mai più attuale di oggi, ed in particolare i passaggi in cui definisce la scuola come «organo costituzionale», «organo centrale della democrazia, perché serve a risolvere quello che secondo noi è il problema centrale della democrazia: la formazione della classe dirigente. La formazione della classe dirigente, non solo nel senso di classe politica, di quella classe cioè che siede in Parlamento e discute e parla (e magari urla) che è al vertice degli organi più propriamente politici, ma anche classe dirigente nel senso culturale e tecnico: coloro che sono a capo delle officine e delle aziende, che insegnano, che scrivono, artisti, professionisti, poeti. Questo è il problema della democrazia, la creazione di questa classe, la quale non deve essere una casta ereditaria, chiusa, una oligarchia, una chiesa, un clero, un ordine. No. Nel nostro pensiero di democrazia, la classe dirigente deve essere aperta e sempre rinnovata dall'afflusso verso l'alto degli elementi migliori di tutte le classi, di tutte le categorie. Ogni classe, ogni categoria deve avere la possibilità di liberare verso l'alto i suoi elementi migliori, perché ciascuno di essi possa temporaneamente, transitoriamente, per quel breve istante di vita che la sorte concede a ciascuno di noi, contribuire a portare il suo lavoro, le sue migliori qualità personali al progresso della società». Ed inoltre: «lo stato deve costituire scuole ottime per ospitare tutti. Questo è scritto nell'art.33 della Costituzione. La scuola di stato, la scuola democratica, è una scuola che ha un carattere unitario, è la scuola di tutti, crea cittadini, non crea né cattolici, né protestanti, né marxisti». Calamandrei afferma, dunque, che la scuola è l'espressione di altri due articoli della costituzione: l'art. 3 e l'art. 51⁵⁷ dei quali «deve essere strumento la scuola di stato, strumento di questa eguaglianza civica, di questo rispetto per le libertà di tutte le fedi e di tutte le opinioni. Questo strumento è la scuola pubblica, democratica».

⁵⁶ P.Calamandrei "Difendiamo la scuola democratica" pubblicato in "Scuola democratica", IV suppl. al n°2 del 20 Marzo 1950.

⁵⁷ Art. 3 Cost. «tutti i cittadini hanno parità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinione politica, di condizioni personali e sociali»

Art. 51 Cost. «tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»

Par. 4 - La Corte Costituzionale è costretta ad intervenire

In seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione, soprattutto in materia di istruzione, vi è stato un incremento della conflittualità tra Stato e Regioni che ha rafforzato il ruolo “arbitrale” della Corte Costituzionale, creando quasi una “mutazione genetica”⁵⁸ della stessa che da giudice delle leggi si è trasformata in giudice dei conflitti. Lo stesso Presidente Amirante, nel corso della Conferenza annuale del 2009, ha sottolineato la frequente tendenza alla “negoiazione” tra enti riguardo ai ricorsi, intrapresa dalla Corte, a causa dell’alto numero di modifiche ai provvedimenti statali e regionali in pendenza di giudizio.

La radicale modifica dell’art. 117 Cost., che ha ridisegnato la suddivisione delle competenze legislative in materia di istruzione, soprattutto con l’assegnazione alle Regioni di materia legislativa concorrente, non poteva non dar luogo a conflitti di competenza fra Stato e Regioni di fronte alla Corte Costituzionale.

Ad oggi, infatti, allo Stato rimane la competenza esclusiva di dettare le “norme generali sull’istruzione” (art. 117 comma 2, lett. N); nel contempo la potestà legislativa delle Regioni deve svolgersi nell’ambito dei “principi fondamentali” la cui determinazione è riservata alla legislazione statale.

Appare già in astratto come sia ardua l’impresa di distinguere tra “norme generali”, “principi fondamentali”, aspetti di dettaglio e competenza residuale regionale in tema di istruzione, che vede così tanti aspetti collegati tra loro sia legati a concezioni teoriche, come ad esempio il concetto di istruzione pubblica, sia a questioni pratiche, come ad esempio la gestione del personale.

La Corte si è trovata ad affrontare tali questioni in diverse decisioni tra le quali citiamo brevemente le sentenze nn. 13/2004, 279/2005, 406/2009, 131 e 132/2010, 309/2010.

Con la sent. 13/2004⁵⁹ la Corte ha operato una chiara distinzione (senza, però, fare esempi chiarificatori) tra: 1) competenza legislativa “esclusiva” dello Stato,

⁵⁸ N. Viceconte “*La giurisprudenza costituzionale stato-regioni nel 2009*” in Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n°00 del 2/7/2010

⁵⁹ La sentenza n°13/2004 è stata pronunciata su di un ricorso proposto in via principale dalla Regione Emilia Romagna. La Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 22 della legge 28 dicembre 2001 n°448 (legge finanziaria per il 2002) nella parte in cui attribuisce all’Ufficio Scolastico Regionale la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche.

che si articola in “norme generali” sull’istruzione e determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; 2) competenza legislativa “concorrente” delle Regioni che è residuale rispetto ai “principi fondamentali” la cui determinazione è riservata alla legislazione statale (così anche la sent. N°279/05).

Inoltre, ha prescritto l’ambito di legislazione regionale concentrandolo sulla “programmazione della rete scolastica” e sulla gestione del servizio, limitandolo a tutte le questioni che non coinvolgessero gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale scolastico che esorbitasse dalla determinazione degli organici su base regionale. Tale sentenza ha chiarito, infatti, che tali materie non implicano la gestione del personale delle scuole statali; e che, dato che questi rimangono tali ex art. 33 Cost., dovranno essere gestiti direttamente dallo Stato.

Con la sent. 406/2006 la Corte ha statuito sulla richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri di dichiarare illegittima la Legge Regionale della Toscana n° 20/2005, in relazione alla parte in cui tratta della valorizzazione e della certificazione dei contenuti formativi dei contratti di apprendistato, oltre che dell’espletamento dello stesso quale completamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. La Presidenza del Consiglio, ha sollevato la questione di Costituzionalità in quanto le norme in essa contenute sarebbero state contrastanti con quanto prescritto nel d.lgs 276/2003 e nell’art. 117 della Costituzione. La Corte ha dichiarato l’infondatezza delle questioni sollevate.

Le sentenze 131/2010⁶⁰ e 132/2010⁶¹ riguardano la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni”, la quale – secondo la Corte – *«deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titolo abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.*

Nella medesima sentenza la Corte ha, inoltre, precisato che l’art. in questione al comma 3 avrebbe continuato ad operare fino a quando le singole regioni non si sarebbero dotate di una disciplina idonea per la distribuzione degli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito, per esigenze legate alla necessaria continuità del servizio pubblico di istruzione e per evitare disagi agli alunni, al personale ed alle istituzioni scolastiche.

⁶⁰ Sentenza n°131 del 15 Aprile 2010 su ricorso promosso in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n°26.

⁶¹ Sentenza n°132 del 2010 su ricorso promosso in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Puglia n°37 del 19/12/2008

Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale» (principio già enunciato dalle sent. nn° 153 e 424 del 2006, n°57/2007, nn° 138 e 328/2009)

Nel 2010 La Corte Costituzionale si è pronunciata, con sentenza n°309/2010, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2 e 3, della Legge n°32/2002 della Regione Toscana, come sostituito dall'art. 3 della legge regionale n°63/2009 in materia di obbligo di istruzione, in quanto esso *“ha introdotto un «percorso» formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico. Ha, così, rotto l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un tertium genus nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale. Tale disciplina rientra tra le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Lo stesso legislatore statale ha definito “generali” le norme sul diritto-dovere di istruzione e formazione, contenute nel decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53). Inoltre, l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione» (sentenza n. 200 del 2009).”⁶²*

⁶² La sentenza 309/2010 pronunciata nel giudizio di legittimità promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri contro l'art. 13, commi 2 e 3, della Legge n°32/2002 della Regione Toscana, come sostituito dall'art. 3 della legge regionale n°63/2009, continua evincendo che: *“Le disposizioni impugnate violano, altresì, il principio di leale collaborazione. Il nuovo percorso formativo è stato introdotto dalla Regione Toscana unilateralmente, prima della data all'epoca fissata dalla legge statale e prima che fossero raggiunti gli accordi in Conferenza Stato-Regioni espressamente previsti dalla legge; in particolare, quello del 29 aprile 2010, con il quale, facendo riferimento a precedenti accordi (19 giugno 2003, 15 gennaio 2004, 5 ottobre 2006, 5 febbraio 2009) e intese (20 marzo 2008), sono stati definiti, tra l'altro, «le competenze di base che tutti gli studenti devono acquisire nei percorsi di istruzione e formazione professionale» e «il repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale». La Regione, quindi, ha provveduto non soltanto in anticipo sui tempi previsti, ma anche senza poter tener conto della determinazione concertata del repertorio delle figure professionali e delle competenze che gli allievi debbono acquisire.”*

4.1 - Norme generali, principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni: sentenza 200/2009

Un discorso specifico va fatto per la sentenza n°200 del 2009⁶³ in quanto, attraverso di essa, la Corte Costituzionale si occupa nuovamente ed in maniera puntuale della interpretazione dei criteri di riparto della potestà legislativa in tema di istruzione.

La sentenza costituisce un tentativo di sistemazione organica e di consolidamento delle indicazioni ermeneutiche già anticipate in altre sentenze (come la n°13/2004).

La sentenza 200/2009, accogliendo parzialmente i ricorsi e dichiarando l'illegittimità, per violazione delle competenze regionali in materia di istruzione, di due disposizioni contenute nel comma 4 dell'art. 64 della Legge n°133/2008 (lettere f-bis e f-ter che prevedevano un regolamento di delegificazione per definire settori che erano di competenza esclusiva delle Regioni), ha fatto chiarezza su alcune questioni fondamentali in materia di istruzione ed ha dato un forte monito di arretramento al Governo.

La Corte ha stabilito, in sintesi, che non possono considerarsi «norme generali dell'istruzione»: 1) La definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di dimensionamento della rete scolastica (cioè l'accorpamento, la fusione e/o la riduzione degli istituti scolastici); 2) Le misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni.

Questi criteri e misure hanno, afferma la Corte, una *“diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio che ben devono essere apprezzate in sede regionale”*.

Le conseguenze della sentenza sono state immediate, nella caducazione del DPR 81/2009 che recava norme per la riorganizzazione della rete scolastica, ed in prospettiva, dato che il Ministero dovrà astenersi, per il futuro, dall'adottare atti

⁶³ La Corte costituzionale ha parzialmente accolto i ricorsi di alcune Regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata, Sicilia e Abruzzo) dichiarando l'illegittimità di due disposizioni dell'art. 64 del decreto legge n° 112 del 25/6/2008, poi convertito, con modificazioni, nella legge n°133 del 2008.

normativi che incidano sulla programmazione della rete scolastica in sede regionale⁶⁴.

La Corte segna un limite deciso a possibili invasioni di campo da parte del governo: sono illegittimi gli atti statali di settore che incidano sulla specificità delle realtà locali, sulle quali la valutazione non può che essere regionale.

La sentenza in oggetto appare meritevole d'attenzione soprattutto nella prima parte del *Considerato in diritto*, per l'identificazione e la delimitazione della locuzione «norme generali sull'istruzione» che attengono alla competenza esclusiva dello Stato, e che sono già stabilite negli artt. 33 e 34 della Costituzione, le quali concernono le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: all'Istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi; al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato, alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni; alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi; all'apertura della scuola a tutti; all'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore; al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi; alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso.

Di fatto, sostiene la Corte, *«il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute negli artt. 33 e 34 della Costituzione valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale»*.

«In via interpretativa», sono *«in linea di principio»* norme generali anche quelle sull'assetto degli organi collegiali, sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione e, più in generale, tutte quelle norme che sono *«sorrrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e (...) applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale»*, e quindi, più precisamente, tutte quelle norme che *«definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario*

⁶⁴ A.Poggi, *«Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle «politiche» governative sull'istruzione (nota a prima lettura della sentenza n°200 del 2009)»* su Federalismi n°14/2009

ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione, (...) la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge», oltre che «l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art.33, primo comma, Cost.».

Le norme generali devono essere tenute distinte, però, dai «principi fondamentali» che lo Stato può fissare nell'ambito della medesima materia dell'istruzione (ex art. 117, comma 3, Cost.) poiché questi, *«pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività»*. In particolare, la Corte definisce che *«nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni su tutto il territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione»* esse operano *«sostanzialmente da raccordo tra le “norme generali” e quelle di competenza regionale»*, le quali ultime concernono *«situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico»*.

Devono essere, altresì, distinti dai «livelli essenziali delle prestazioni» concernenti i diritti *«connessi al sistema dell'istruzione»*, che hanno la funzione di garantire agli utenti *«un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale»* e che non possono riguardare *«la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio»*.

4.2 - Il contenimento delle pretese regionali e delle province autonome: sentenze 213/09 e 328/2010

La Corte si è recentemente trovata a dover giudicare la legittimità costituzionale di due norme della Provincia autonoma di Bolzano: la prima (definita dalla sentenza 213/09) relativa alle norme di accesso all'esame di Stato, nonché al passaggio dalla formazione professionale all'istruzione secondaria superiore, in maniera differente dalla legislazione statale; la seconda (definita dalla sentenza

238/2010) relativa all'abolizione dell'emblema della Repubblica italiana nei nuovi modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado in lingua tedesca, italiana e delle località ladine della Provincia⁶⁵.

In entrambi i giudizi la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Nel primo caso, ovvero in merito all'esame di Stato per il quale la provincia di Bolzano aveva previsto modalità di espletazione delle prove del tutto differenti rispetto alla disciplina statale, la Corte ritiene che tale materia faccia parte dei principi della materia dell'istruzione *«perché è un elemento che non può essere oggetto di formazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in materia unitaria sul territorio della Repubblica»*. Inoltre, relativamente al passaggio tra sistemi per cui la legislazione provinciale prevedeva la possibilità del passaggio dal terzo anno della formazione professionale al quarto anno di un istituto secondario superiore, diversamente dalla legislazione statale, sostiene che anch'essa rientra tra i principi fondamentali della materia istruzione, poiché *«il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale d'istruzione, per connetterle vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento»*.⁶⁶

Nel secondo caso, ovvero nel caso dell'abolizione dell'emblema dello Stato Italiano dai modelli di diplomi e certificazioni delle scuole secondarie, la Corte statuisce che tale decisione *«esorbita»* dalle facoltà previste dallo statuto regionale, *«ponendosi in contrasto con la Costituzione ed, in particolare, con il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica»*, che trova riscontro anche nello statuto regionale stesso, là dove esso si riferisce all' *«unità politica della Repubblica italiana, una ed indivisibile»*.⁶⁷

⁶⁵ Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano in relazione alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1034 del 14 aprile 2009, lamentando la violazione degli artt. 33 e 117 della Costituzione, e del «principio di leale collaborazione ai sensi degli articoli 117 e 118 Costituzione», nonché dei diversi limiti statutari in tema di competenze della Provincia autonoma di Bolzano.

⁶⁶ Corte Cost., Sent. 213/2009

⁶⁷ Corte Costituzionale, sentenza n° 328/2010

In effetti la Corte sente forte l'esigenza di statuire, in modo certo ed inequivocabile, che il sistema di istruzione è precipuamente e principalmente nazionale, e che le autonomie territoriali esercitano le loro prerogative soltanto con riguardo alla predisposizione delle soluzioni organizzative, di programmazione e gestionali, che meglio possono soddisfare sui singoli territori, ma all'interno di una cornice disciplinare definita dallo Stato.⁶⁸

La necessità di precisare che il ruolo della scuola è quello di “garante dell'identità statale” è così forte che, per affermare questo principio, la Corte rischia anche di apparire contraddittoria con se stessa. Ma tale affermazione è talmente densa di significato pre-giuridico prima ancora che giuridico, come afferma Troisi, che sembra andare in continuità con due filoni della letteratura giuridica: con l'esperienza post-unitaria, che aveva visto proprio nella scuola il mezzo per costruire l'identità culturale di uno Stato nato non senza contraddizioni; ma ben più pregnante appare il collegamento alle categorie weimeriane sull'argomento, a conferma dell'influenza che ebbe anche la Carta tedesca del 1919 nell'elaborazione della Costituzione del 1948 e, quindi, indirettamente, nelle interpretazioni attuali della Corte Costituzionale.

La Corte considera, dunque, la scuola come strumento di costruzione e, soprattutto, di conservazione dell'identità culturale dello Stato contro “fughe in avanti” sempre possibili, specie nell'attuale “Repubblica delle autonomie”.⁶⁹

⁶⁸ F. Cortese “*L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*”, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

⁶⁹ M. Troisi “*La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali». Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*”, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

Cap.2

Il “quasi mercato” dell’istruzione pubblica

Par.1 - premessa

L’espressione “quasi mercato” riferita all’istruzione pubblica viene direttamente dalla definizione che Sandulli ne fa in un suo recente intervento, al IV Convegno della Rivista “Costituzionalismo” tenutosi a Roma nel 2009, sul tema “L’Istruzione e la ricerca nella democrazia italiana”⁷⁰. Infatti, egli, commentando un’affermazione presente nella relazione introduttiva del disegno di legge Aprea⁷¹, sostiene che una politica di riforma della scuola-azienda (così come da essa prospettata) non potrebbe che essere fondata su tecniche tipicamente aziendali come sondaggi e slogan⁷². Inoltre, aggiunge che occorre profondamente interrogarsi circa le conseguenze dell’erosione di un patrimonio secolare, come quello della scuola pubblica italiana, per trasformarlo in qualcosa di incerto e non comprensibile, che implichi un mutamento profondo del concepire la scuola che si trasformerebbe da ente pubblico non economico a scuola-fondazione, passando dall’accentuazione del profilo funzionale a quello patrimoniale. Sandulli sostiene ancora che *«se la scuola pubblica può divenire fondazione privata, si elide alla radice la distinzione tra scuola pubblica e privata, trasformando la prima nella seconda e, più che altro, ponendo strutturalmente sullo stesso piano la seconda nei confronti della prima, assumendo ciò una rilevanza fondamentale ai fini del finanziamento pubblico. Si creerebbe, inoltre, un tertium genus⁷³, quello della scuola pubblica, ma (fondazione) privata. Sicché, il sistema integrato di istruzione sarebbe composto da istituzioni scolastiche che rimarranno (sin quando*

⁷⁰ A. Sandulli, “Contro il mercato dell’istruzione scolastica”, relazione al IV Convegno della rivista Costituzionalismo organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma “La Sapienza” il 9 Marzo 2009 sul tema “L’istruzione e la ricerca nella democrazia italiana”.

⁷¹ Disegno di legge presentato dall’on. Aprea il 12 maggio 28, recante «Norme per l’autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti»

⁷² Nella relazione introduttiva del disegno di legge Aprea, dopo aver citato un sondaggio della Fondazione per la sussidiarietà secondo cui il 56% degli intervistati auspicherebbe una scuola con un sistema misto Statp-privato, si afferma che *«anche in Italia, individuando le strategie giuste, si potrebbe presto arrivare, come sta avvenendo in Inghilterra, ad avere uno Stato che svolga un’azione più di guida e di controllo che di gestione. Lo slogan di questo processo potrebbe diventare, anche per noi, quello di Blair: lo Stato from provider to commissioner».*

⁷³ Espressione tratta dalla sentenza 309/2010 della Corte Costituzionale.

l'equilibrio finanziario glielo consentirà) enti pubblici; scuole pubbliche trasformate in fondazioni, con partner pubblici e privati; scuole paritarie private»⁷⁴.

⁷⁴ A. Sandulli, “*Contro il mercato dell’istruzione scolastica*”, relazione al IV Convegno della rivista *Costituzionalismo* organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma “La Sapienza” il 9 Marzo 2009 sul tema “*L’istruzione e la ricerca nella democrazia italiana*”.

Par 2 - Le istituzioni scolastiche: personalità giuridica ed autonomia funzionale

Con la “riforma Bassanini” viene attribuita personalità giuridica ed autonomia alle istituzioni scolastiche. L’assegnazione della personalità giuridica realizza due obiettivi immediati: uno interno ed uno esterno all’istruzione statale. Il primo consiste nel dare una unitaria configurazione giuridica alle scuole, senza alcuna distinzione rispetto al grado ed all’ordine di appartenenza; il secondo, utile per la creazione di un “sistema nazionale di istruzione”, consente di *«porre su una posizione di equiordinazione, dal punto di vista operativo, tutte le istituzioni scolastiche, a prescindere dalla natura pubblica o privata delle stesse»*,⁷⁵ purché paritaria.

La personalità giuridica rende la singola scuola soggetto giuridico con piena capacità di agire. Ne consegue che essa è titolare dei rapporti instaurati e che l’attività svolta le appartiene, nel perseguire i fini indicati, però, dallo Stato.

L’autonomia scolastica è definita nella L.59/97 come «organizzativa»⁷⁶ e «didattica»⁷⁷, nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale.

Il DPR 275/99, che detta la disciplina generale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e individua le funzioni ad esse trasferite, provvede alla definizione della stessa come “funzionale” che consiste essenzialmente *«nella capacità dell’ente di essere attributario di funzioni amministrative proprie afferenti ad uno specifico settore, sottratte, pertanto, alla titolarità degli enti pubblici territoriali»*.⁷⁸

In effetti, per quanto riguarda le istituzioni scolastiche, e limitatamente ai fini che perseguono, esse hanno autonomia «normativa», intesa come capacità di porre in essere norme giuridiche vincolanti nel proprio ambito, e autonomia

⁷⁵ A. Sandulli, “*Il Sistema nazionale di istruzione*”, Il Mulino, Bologna 2003

⁷⁶ L. 59/97 Art. 21 comma 8: «*L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale*»

⁷⁷ L. 59/97 Art. 21 comma 9: «*L'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere*»

⁷⁸ A. Sandulli, “*Il Sistema nazionale di istruzione*”, Il Mulino, Bologna 2003

«amministrativa» che si articola in diversi elementi: organizzatoria, che consiste nella potestà di organizzare servizi amministrativi e contabili; finanziaria, che si sostanzia nella disponibilità di un complesso di mezzi finanziari; di gestione, che è intesa quale facoltà di amministrare i beni di cui l'ente dispone; di bilancio, che attiene alla capacità di disporre dei propri mezzi finanziari mediante un bilancio preventivo ed un conto consuntivo; contabile, che consente di imputare i risultati della gestione all'istituzione che la attua, tenendo le scritture rappresentative degli atti di gestione.

Da questa esemplificazione si può evincere che mentre le istituzioni scolastiche hanno ampi spazi di autonomia per alcuni ambiti, hanno, contemporaneamente, una limitazione degli stessi in altri settori. Infatti, l'esercizio dell'autonomia è reso particolarmente difficoltoso dall'arduità del reperimento delle risorse finanziarie, legate alle modalità di costituzione della dotazione finanziaria disciplinata dalla L. 440/97 riguardante l'istituzione del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. Le somme assegnate alle scuole, in applicazione di detta legge, e i contributi ordinari di funzionamento, costituiscono le sole entrate stabili delle istituzioni scolastiche e molto spesso sono finalizzati a interventi programmati dall'ente erogatore.⁷⁹

Un'ulteriore grossa limitazione all'autonomia deriva dalla disciplina della provvista e della gestione del personale della scuola che è materia riservata alla diretta competenza del MIUR, tramite i suoi uffici periferici, e che annualmente subisce modifiche e tagli soprattutto per esigenze finanziarie del contenimento della spesa pubblica.

A questo proposito si innescano discorsi piuttosto complessi, in parte già affrontati dalla Corte Costituzionale che ha chiarito l'appartenenza dei dipendenti delle autonomie scolastiche alla schiera dei dipendenti statali, concernendo anche questioni inerenti l'omogeneità di accesso alle professioni su base statale, e situazioni legate alla parità di trattamento dei dipendenti stessi. Ma queste tematiche necessiterebbero di essere affrontate con una trattazione articolata e separata per cui non ci dilunghiamo in questa sede.

⁷⁹ G. Trainito in *“La normativa sull'autonomia scolastica”*, intervento al seminario *“Autonomia organizzativa e finanziaria”* nell'ambito del Seminario Internazionale *“Per una scuola autonoma e responsabile”*, Genova, Aprile 2005 in TreeLLLe

I contenuti dell'autonomia funzionale vengono, dunque, declinati principalmente nei suoi profili didattici e pedagogici, che acquistano un notevole spessore, mentre vengono ridimensionate le altre forme di espressione dell'autonomia scolastica, pure riconosciute dall'art. 21 L.59/97. Le istituzioni scolastiche vengono, infatti, definite come espressione di "autonomia funzionale" per la loro capacità di provvedere, nell'interazione fra loro (all'interno di reti di scuole) e con gli enti locali, alla definizione ed alla realizzazione di una propria offerta formativa realizzando una sintesi tra le esigenze formative emerse nel contesto locale e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione⁸⁰.

Il ricorso agli strumenti dell'autonomia organizzativa e didattica attualmente rappresenta, però, una possibilità più teorica che reale, in quanto mancano alcune delle condizioni necessarie al loro esercizio. Oltre alle difficoltà già rilevate, connesse alle risorse finanziarie ed alla gestione del personale, ne esistono altre più specifiche legate alla didattica, quali, ad esempio: la definizione dei curricoli, l'articolazione dell'orario, il tempo destinato alle singole discipline, ecc. Ed, inoltre, ve ne sarebbero altre legate alla gestione autonoma degli spazi e delle attrezzature scolastiche, che di fatto sono, invece, vincolate agli Enti Locali proprietari o gestori.

A questo punto, però, una considerazione nasce spontanea, per una persona che vive nella scuola, e cioè se sia effettivamente adeguata la preparazione culturale e specifica dei dirigenti e del personale docente ad articolare ed a gestire una tale autonomia. A tal proposito citiamo De Martin quando sostiene che per incidere sui processi collegati all'autonomia bisogna cominciare a dedicare particolare attenzione alla formazione degli operatori della scuola dell'autonomia, dai docenti, che dovrebbero essere i principali protagonisti della ricerca e della didattica, ai dirigenti, che sono dei veri e propri leader educativi.⁸¹ Ma anche questo discorso meriterebbe un approfondimento separato.

Di fatto, dunque, si tende a dare una forte importanza ai POF (Piani dell'Offerta Formativa) delle singole scuole, che dovrebbero rappresentare una sorta di

⁸⁰ M. Cocconi, *"L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario"* in "Amministrazione in cammino", rivista elettronica di diritto pubblico

⁸¹ G.C. De Martin, *"La parabola dell'autonomia scolastica"*, in "Amministrazione in cammino", rivista elettronica di diritto pubblico.

protocollo costitutivo di un'identità culturale specifica e differenziata, ma non si danno alle stesse gli strumenti economici, finanziari, di qualificazione del personale necessari per portarla davvero a compimento.

A tal proposito, Renna⁸² sostiene che il fulcro della singola scuola non può essere rappresentato dal POF, che ha contenuto limitato alla formazione culturale e deve essere coerente con i progetti generali ed educativi dei diversi tipi ed indirizzi di studi a livello nazionale, se il riconoscimento dell'autonomia scolastica deve davvero implicare *“l'abbandono dell'idea di un'unica scuola statale di matrice ministeriale determinata «dall'alto», per cedere il passo all'idea di diverse e multiformi scuole statali che si autodeterminano «dal basso», attraverso i propri organi collegiali rappresentativi di ciascuna comunità scolastica”*.

Giova ricordare che in dottrina l'autonomia è definita *«la capacità di un'istituzione di curare da sé i propri interessi e di realizzare i fini che si è posta, utilizzando i mezzi finanziari di cui ha la disponibilità e avvalendosi di una propria struttura organizzativa»*⁸³. In sostanza si tratta della possibilità di autodeterminare sia il proprio assetto organizzativo e funzionale, sia le modalità di realizzazione delle proprie finalità. Nello specifico Cassese sosteneva, anche, che *«l'autonomia, nelle sue varie accezioni, tende a “fare sistema” per cui l'assenza di un elemento condiziona gli altri»*.⁸⁴ De Martin evidenzia come una riforma così di ampia portata, che richiede una pluralità di interventi coordinati nel tempo e nello spazio, nell'ambito di un processo in cui tutti gli attori dovrebbero remare nella stessa direzione, sia inficiata dalle incoerenze e dalle contraddizioni degli orientamenti politici alla base di tali riforme. Secondo De Martin, infatti, bisognerebbe *«rivedere la prospettiva legata alle separatezze panregionaliste della devolution»* e *«affidare realmente alle scuole responsabilità e mezzi con un forte investimento anzitutto nella formazione degli operatori (docenti, dirigenti, ecc.) nell'orizzonte dell'autonomia scolastica»*.⁸⁵

⁸² M. Renna, *“Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione”* in *Diritto Amministrativo*, 2002

⁸³ Definizione ripresa da G. Trainito in *“La normativa sull'autonomia scolastica”*, intervento al seminario *“Autonomia organizzativa e finanziaria”* nell'ambito del Seminario Internazionale *“Per una scuola autonoma e responsabile”*, Genova, Aprile 2005

⁸⁴ S. Cassese, *“«Plaidoyer» per un'autentica autonomia delle scuole”*, in *Foro italiano*, 1990

⁸⁵ G.C. De Martin, *“La parabola dell'autonomia scolastica”*, in *“Amministrazione in cammino”*, rivista elettronica di diritto pubblico.

Si è partiti, dunque, da una volontà rivoluzionaria di destatalizzare il servizio dell'istruzione, secondo gli insegnamenti di Pototschnig degli anni sessanta, volendo superare il concetto di "scuola-ministeriale" fondata su un rigido apparato piramidale, secondo il modello stato centrico-ministeriale, che tendeva ad esaltare l'esigenza di uniformità di tutti i processi formativi, ma non si è saputi giungere ad una concreta autonomia delle istituzioni scolastiche, che possa incidere sulle dinamiche interne di gestione di ciascuna realtà scolastica e sull'intero sistema dell'istruzione, lasciando di fatto il «cantiere aperto» o meglio «abbandonato» come sostiene Pajno⁸⁶. Questi ha evidenziato come lo sforzo dedicato all'elaborazione delle linee fondamentali dei nuovi ordinamenti abbia comportato una caduta dell'attenzione nei riguardi delle questioni concernenti l'autonomia scolastica e la sua realizzazione. Non è da escludere – sostiene Romei⁸⁷ - che si tratti, in questa circostanza, di una tipica politica simbolica: una volta "lanciata" l'autonomia, quindi accontentata l'opinione pubblica (o i partner politici, ndr) con un segnale certamente forte di modernizzazione, nessuno abbia veramente l'intenzione o l'interesse di attuarla, per non turbare più di tanto gli equilibri consolidati.⁸⁸

Un'ultima annotazione riguarda le scuole private. Infatti, la destatalizzazione dell'istruzione, realizzata dalla riforma dell'autonomia scolastica, ha favorito la possibile riconduzione al regime comune del servizio pubblico anche delle scuole istituite da privati, purché si assoggettino alla disciplina di diritto pubblico in ordine alla determinazione delle prestazioni, allo svolgimento dell'attività ed ai criteri di accesso degli utenti. In questo caso la "piena libertà" concessa alla scuola paritaria dall'art. 33, comma 4, della Costituzione, nel conformare il proprio progetto educativo alla specifica ispirazione di carattere culturale e religioso che può caratterizzare l'istituzione scolastica, deve trovare una composizione con il suo assoggettamento agli obblighi del servizio pubblico fra cui, in primo luogo,

⁸⁶ A. Pajno, *"L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato"*, in Osservatorio sulla scuola dell'autonomia.

⁸⁷ P. Romei, *"L'autonomia delle scuole: ragioni di un processo attuativo problematico"*, in Amministrare, 2002

⁸⁸ F. Saitta, *"L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?"* Relazione all'incontro seminariale organizzato dall'Associazione Nazionale Docenti "Uno statuto per le scuole: la nuova prospettiva dell'autonomia statutaria", Cosenza, Aprile 2004, pubblicata in "Le Istituzioni del Federalismo" n°4/2004.

l'accettazione di chiunque ne richieda l'iscrizione, compresi gli studenti con handicap e l'equo trattamento degli utenti in sede di erogazione del servizio.⁸⁹

⁸⁹ M. Cocconi, *“L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario”* in *“Amministrazione in cammino”*, rivista elettronica di diritto pubblico

Par.3 - Autonomia scolastica e ruolo delle Regioni nella formazione professionale

L'acquisizione da parte delle Regioni di una competenza legislativa concorrente sull'«istruzione» e, soprattutto, di una competenza residuale generale «sull'istruzione e formazione professionale» ha introdotto, senza dubbio, un significativo accrescimento del loro ruolo nell'organizzazione del sistema scolastico sul proprio territorio⁹⁰. La valorizzazione del ruolo regionale nel settore avrebbe dovuto consentire una maggiore integrazione fra politiche del lavoro, della formazione e del diritto allo studio ed era, quindi, destinata a costituire una risorsa fondamentale per le scuole autonome. Inoltre, avrebbe dovuto imporre la ricerca di un delicato equilibrio con le istituzioni scolastiche, in relazione alle zone di possibile sovrapposizione di competenze costituite dalla programmazione delle politiche formative. Infatti, alle Regioni compete di definire l'attività di programmazione e di pianificazione ai fini della gestione del servizio, mentre gli Enti locali collaborano all'attuazione della stessa ma si fanno carico delle attività di supporto alle istituzioni scolastiche.

Mentre, però, le Regioni intervengono sulla materia della formazione professionale, nell'esercizio della potestà legislativa residuale, la L. 53/2003 (cd. Riforma Moratti) ha prefigurato un sistema integrato dell'istruzione e della formazione professionale, in cui quest'ultima entra a far parte del sistema nazionale di istruzione, vedendo di conseguenza svolgere il proprio ruolo di compartecipazione allo sviluppo economico locale.⁹¹ In quest'ottica lo Stato viene a recuperare spazi di legislazione anche per ciò che riguarda la formazione professionale, a discapito di quelli regionali: e ciò in evidente contrasto con l'attuale assetto costituzionale, ai sensi del quale il legislatore statale potrebbe intervenire in materia di formazione professionale soltanto per la determinazione dei livelli essenziali.⁹²

⁹⁰ A. Poggi, *«Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un equilibrio fra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche»* in *Le Regioni*, n°6/2002

⁹¹ A. Poggi, *«Un altro pezzo del «mosaico»: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione»* in www.federalismi.it

⁹² A. Sandulli, *«Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte Costituzionale»*, relazione all'incontro seminariale organizzato dall'Associazione nazionale docenti *«Uno statuto per le scuole: la nuova prospettiva dell'autonomia statutaria»*, Cosenza 2004

La riforma Moratti è stata quasi del tutto superata dagli interventi normativi e regolamentari promossi dal Ministro Fioroni e poi dalla riforma Gelmini. Quest'ultima ha provveduto a riformare il sistema dell'istruzione a partire dalla scuola primaria fino ad arrivare all'università, attraverso il DL 137/2008, ed ha introdotto misure per la razionalizzazione delle spese connesse al funzionamento dell'intero apparato, in un'ottica di economicità ed efficienza, di cui al DL 112/2008 convertito in legge n°133/2008. La riforma Gelmini è stata avviata nonostante non fossero pronti tutti i regolamenti applicativi, con i quali si sta provvedendo, di volta in volta, ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Sulla base delle norme generali del sistema dell'istruzione, dettate dal legislatore nazionale, le Regioni hanno provveduto ad adottare una propria legislazione in materia, seppure con le dovute diversificazioni del caso. Molte Regioni hanno esercitato la propria competenza concorrente intervenendo con discipline organiche sul settore e con provvedimenti settoriali concernenti per lo più il diritto allo studio, come la Regione Toscana con la LR 32/2002 che, però, è stata dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza 309/2010, per violazione del principio di leale collaborazione e perché introduceva un «percorso» formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico, rompendo, così, l'unità del «sistema di istruzione e formazione».

Di fatto, oggi, le Regioni dovrebbero provvedere alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, della rete scolastica, del calendario scolastico, alla suddivisione del territorio in ambiti funzionali, alla fissazione della quota regionale relativa al piano di studio personalizzato dello studente ed, inoltre, sono chiamate ad occuparsi della prevenzione e del contrasto alla dispersione scolastica in collaborazione con le Amministrazioni locali.

Le province, invece, svolgono oltre alle funzioni operative, funzioni di concorso alla programmazione regionale e di coordinamento degli interventi territoriali, mentre i Comuni, singoli o in forma associata, sono chiamati ad esercitare funzioni strategiche e gestionali concernenti la concreta realizzazione e

governo delle politiche dell'istruzione in diretta collaborazione con le istituzioni scolastiche.

Secondo Poggi, la distribuzione delle competenze ha prevaricato il tema dell'identità del sistema realizzando una versione metodologica per cui si è deciso a chi distribuire, prima di capire che cosa andrebbe attribuito. Bisognerebbe, dunque, ripartire dalla “funzione”, ovvero mettere al centro delle decisioni i protagonisti della funzione: la scuola, i docenti, i discenti e le famiglie, ed in secondo luogo chiedersi di quale sistema di istruzione ha bisogno il Paese. La conformazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche e le funzioni degli enti territoriali dipendono, in sostanza, dal “posto” che in un Paese si intende conferire al sistema di istruzione e formazione professionale. Le norme costituzionali sulle competenze, infatti, vengono orientate nella loro interpretazione dal significato e dal ruolo che si intende conferire alla funzione di cui si tratta. “Peso” e “posto” dipendono, come ovvio, da scelte di tipo politico. Al momento il sistema formativo va orientandosi verso una riformulazione del sistema dei licei e verso una decisa riqualificazione del sistema della istruzione e formazione professionale. Il modello dell'integrazione tra i due sistemi mette inevitabilmente in crisi (oltreché il concetto di formazione professionale come istruzione artigiana) l'assetto tranquillizzante di competenze che, in precedenza, consentiva di distinguere nettamente l'istruzione, la formazione professionale di Stato e la formazione professionale regionale.⁹³ Poggi continua sostenendo che l'errore più rilevante fatto dai legislatori è stato quello di delineare a monte il quadro delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali, rinviando a valle il contenuto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Prima perché ciò non ha consentito di superare definitivamente la logica delle scuole intese come “organi” dell'amministrazione statale, poi perché si è consentito che si perpetuasse una concezione “amministrativa” della scuola in cui prevale la impostazione applicativa (delle circolari) e non si sviluppa una logica progettuale, propria dell'autorganizzazione e della responsabilità, cioè dell'autonomia.

Dunque, il ruolo di Regioni, Comuni e Province dovrebbe essere – secondo Poggi – in qualche misura “servente” (in senso nobile) alla realizzazione compiuta

⁹³ A. Poggi, “Autonomia scolastica e decentralizzazione”, in Programma Education FGA Working Paper n°6 del 12/2008

dell'autonomia delle scuole, nel senso che i poteri loro conferiti dovrebbero “sorreggere” (soprattutto con la funzione della programmazione della rete scolastica e dell'integrazione tra istruzione e formazione professionale) ovvero “correggere” (in termini di controllo, di incentivazione, ecc.) l'autonomia.

Par. 4: Accenni al sistema di finanziamento dell'istruzione

La questione del finanziamento del sistema dell'istruzione è una questione estremamente complessa data la pluralità e la molteplicità dei soggetti che a vario titolo vi partecipano. Infatti, il finanziamento delle politiche dell'istruzione avviene attraverso un sistema di flussi articolato in cui sono coinvolti diversi livelli istituzionali: Stato, Regioni, Enti locali, istituzioni scolastiche, ma anche soggetti privati e del terzo settore, soprattutto per l'esercizio del diritto allo studio e la messa a disposizione di borse di studio.

Sicuramente la fonte principale del finanziamento dell'istruzione è rappresentata da quella statale, dal momento che, nonostante l'impronta "federalista" e pluralista assunta dal sistema dopo le ultime riforme istituzionali, siamo pur sempre di fronte ad un sistema nazionale che la Repubblica deve garantire e tutelare. Infatti, dalla lettura combinata degli artt. 33, 34 e 117 della Costituzione, si evince il dovere dello Stato di istituire scuole statali, che devono essere aperte a tutti, per tutti gli ordini e gradi ed il dovere di rendere effettivo questo diritto con borse di studio, assegni ed altre provvidenze.

Attualmente il finanziamento statale avviene attraverso una pluralità di fondi settoriali: il "fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi", il "fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato" ed il "fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche". A tali fondi va aggiunta la dotazione finanziaria e del personale per il funzionamento della neo Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, oltre ai trasferimenti predisposti per le Regioni e per gli Enti locali, al fine di poter finanziare integralmente le proprie competenze.

Le amministrazioni regionali integrano l'intervento dello Stato attraverso la fiscalità locale, essendo titolari di tributi propri⁹⁴, in conformità con le normative sull'autonomia finanziaria locale.

⁹⁴ Si tratta dei tributi istituiti dallo Stato e attribuiti alle Regioni nella vigenza del vecchio art. 119, Cost. Tra questi vi sono l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, istituiti con il d.lgs. 662/1996. Cfr. Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, CEDAM, 2006.

A livello comunale le imposte ed i tributi hanno un ruolo fondamentale di finanziamento della spesa sociale e vanno a sommarsi al diverso grado di compartecipazione richiesta all'utente.

Nonostante la spesa dell'istruzione del nostro Paese risulti più elevata rispetto alla gran parte degli Stati membri dell'OCSE e dell'UE, i suoi risultati parrebbero al di sotto della media.

La qualità dell'istruzione è infatti il risultato di molti fattori, tra i più rilevanti: le risorse investite, la qualità degli insegnanti, i metodi didattici, l'adeguatezza dei curricula, l'ambiente scolastico.

L'Italia spende di più della media dei Paesi dell'OCSE, ma, le indagini internazionali della International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) sul profitto degli studenti (in particolare le indagini che riguardano la comprensione della lettura e la padronanza del curricolo matematico e scientifico), rivelano che mentre la scuola elementare raggiunge risultati piuttosto buoni, i risultati della scuola media sono meno buoni e a livello di scuola secondaria superiore l'Italia è mediamente al di sotto dei Paesi più avanzati. Tali risultati sembrano dimostrare che per molti Paesi europei un aumento della spesa per l'istruzione, oltre una certa soglia, non si traduce necessariamente in un miglioramento dei risultati degli studenti: *“per fare una buona scuola ci vuole un capo di istituto capace e con forte leadership, personale di staff motivato, famiglie coinvolte e interessate, studenti con alte aspirazioni e soprattutto una buona qualità dell'insegnamento. Il tutto in un ambiente costantemente sfidato a confrontarsi e a adottare i metodi più collaudati per migliorare i risultati”*⁹⁵.

Il rapporto spesso inversamente proporzionale tra la qualità dell'istruzione ed il *quantum* di risorse a questa destinate, sta a dimostrare l'esigenza di una razionalizzazione della spesa pubblica laddove si manifestano inefficienze e sprechi, connessi probabilmente alla mancata attuazione dell'autonomia scolastica ed al mantenimento di apparati centrali e periferici spesso privi di funzioni, a fronte sia della riforma dell'autonomia scolastica che del trasferimento di competenze alle Regioni e soprattutto agli Enti locali. Pertanto, il problema della

⁹⁵ Rapporto *Excellence in school* presentato al parlamento del Regno Unito dal Ministro per l'Educazione e il Lavoro D. Blunkett (Londra, 1997, p. 12).

scuola italiana è da ravvisare non solo nella carenza di risorse ma soprattutto nella non ottimale gestione delle stesse.⁹⁶

Vi è, infine, un ulteriore tassello da collocare rispetto al concetto di “mercato” dell’istruzione, legato, questa volta al finanziamento alle scuole. Infatti, i fondi che arrivano alle autonomie scolastiche sono sempre più legate al numero di studenti in essa iscritti. Questo fa sì che esiste già, tra le scuole statali, una concorrenza per accaparrarsi quanti più iscritti è possibile, per non subire troppi tagli agli organici e per evitare di essere accorpati ad altre istituzioni scolastiche, se si scende sotto il tetto fissato dal Ministero; tetto che chiaramente non esiste per le scuole paritarie. A questo, poi, si va ad aggiungere un’ulteriore competizione sia con le scuole private, che vengono sponsorizzate dallo Stato stesso con i finanziamenti pubblici, sia con gli enti di formazione regionali ed ora anche con i contratti di apprendistato.

⁹⁶ Dossier documentale a cura di Valentina Lepore dal titolo “*L’istruzione: il ruolo delle Amministrazioni locali. Funzioni, criticità e prospettive*”, realizzato nell’ambito del progetto “La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali” realizzato dall’ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica

Par 5: Finanziamento pubblico alle scuole private

«Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole violare in sostanza, ma vuol istituire, senza parere, una larvata dittatura». «Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle. Lascia che si anemizzino e comincia a favorire le scuole private. Ed allora tutte le cure cominciano ad andare a queste scuole private. Cure di denaro e di privilegi». «Il partito dominante, non potendo trasformare apertamente le scuole di stato in scuole di partito, manda in malora le scuole di stato per dare la prevalenza alle sue scuole private. Attenzione questa è la ricetta. L'operazione si fa in tre modi: 1) rovinare le scuole di stato, lasciare che vadano in malora. Impoverire i loro bilanci. Ignorare i loro bisogni. 2) Attenuare la sorveglianza ed il controllo sulle scuole private. Non controllarne la serietà. Lasciare che vi insegnino insegnanti che non hanno i titoli minimi per insegnare. Lasciare che gli esami siano burlette. 3) Dare alle scuole private denaro pubblico. Quest'ultimo è il metodo più pericoloso. È la fase più pericolosa di tutta l'operazione.»⁹⁷

Parole queste di Calamandrei che sembrano essere state pronunciate in questi ultimi anni, e non sessant'anni fa, dato che l'incremento della spesa pubblica, che negli ultimi decenni ha interessato il settore dell'istruzione, deriva in gran parte dal finanziamento pubblico alla scuola paritaria privata, in seguito all'equiparazione tra la scuola pubblica e quella privata come servizio pubblico prevista dalla legge n. 62/2000.

Tale normativa costituisce una netta cesura con il passato dal momento che introduce un *iter* procedimentale per il pareggiamento ed il riconoscimento legale delle scuole private antitetico rispetto a quello disposto dalla disciplina precedente, di cui al D.P.R. 275/1999. Infatti, l'amministrazione statale competente, ovvero il Ministero dell'Istruzione, non dispone più di un potere discrezionale nel momento in cui emette il provvedimento di riconoscimento: l'adozione dello stesso è un atto dovuto, che consegue ad un procedimento vincolato, volto ad accertare esclusivamente il possesso dei requisiti richiesti dalla legge, ovvero la

⁹⁷ Frasi tratte dal discorso di Pietro Calamandrei pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale, Roma, 11 Febbraio 1950, pubblicato in "Scuola democratica", IV Suppl. al n°2 del 20 Marzo 1950

corrispondenza agli ordinamenti generali dell'istruzione, la coerenza con la domanda formativa delle famiglie e criteri di qualità ed efficacia⁹⁸. Cosa, questa, che paradossalmente non è consentita alla scuola pubblica!

Per quanto concerne il finanziamento della scuola privata parificata, la legge 62/2000 prevede l'adozione da parte dello Stato di un piano di finanziamento alle Regioni, da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione. La disposizione stabilisce, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, siano fissati i criteri per la ripartizione delle somme alle Regioni e per l'individuazione dei beneficiari, in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie, allo scopo di rendere effettivo l'adempimento dell'obbligo scolastico.

Sulla base di tali disposizioni, in seguito all'inserimento delle scuole private paritarie nell'ambito del sistema integrato dell'istruzione, lo Stato, anche in assenza di un tale obbligo costituzionale di finanziamento, ha predisposto numerosi interventi finanziari a favore delle scuole private⁹⁹.

Stando solo alle norme della legge finanziaria 2007, si registra un incremento di 100 milioni di euro, in aggiunta ai finanziamenti già previsti dagli specifici capitoli di bilancio, a sostegno delle scuole non statali e in particolare delle scuole private paritarie.

In materia sono intervenute, sul piano legislativo, anche molte Regioni (tra cui l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Lombardia, ed il Veneto) che hanno adottato un sistema di erogazione di vantaggi economici fondato sulla stipula di convenzioni tra Comuni e scuole non pubbliche e sull'attribuzione agli studenti delle scuole private di cosiddetti "buoni scuola". Si è venuto, pertanto, a realizzare un meccanismo stratificato di distribuzione di ausili finanziari alle scuole non pubbliche che riguarda i diversi livelli di governo.¹⁰⁰

Il Ministero dell'Istruzione ha diffuso i dati dell'indagine annuale sui numeri della scuola, riguardante in modo particolare gli interventi finanziari dello Stato e

⁹⁸ Mauro Renna, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in *Diritto Amministrativo*, 2002

⁹⁹ A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna 2003

¹⁰⁰ Giovanni Cimbalò, "Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali", in www.anci.it

dei diversi livelli di governo. In sintesi, da essi si ricava che: le risorse impegnate dal Ministero per le spese legate al funzionamento dell'istruzione ammontano a 46.680 milioni di euro nel 2006, per un valore pari al 3,8% del PIL e per una spesa per ogni studente di circa 5.200 euro; la spesa per studente a livello territoriale evidenzia significative disparità regionali che derivano principalmente dal diverso apporto finanziario dato alle scuole dagli Enti locali. Gli Enti locali hanno speso nel 2005 poco meno di 1.000 euro per studente. Tale soglia è generalmente superata nelle regioni del Nord e nel Lazio. In particolare, spicca il dato del Trentino Alto Adige dove la spesa unitaria raggiunge i 2.500 euro. In Emilia Romagna, Lombardia e Friuli Venezia Giulia gli Enti locali hanno destinato agli studenti finanziamenti procapite superiori alla media nazionale di circa il 35-42%.

Viceversa, nelle regioni del Sud la spesa unitaria è sistematicamente al di sotto alla media nazionale. In Puglia (569 euro per studente) e in Campania (614 euro) lo scarto negativo dal valore nazionale raggiunge, rispettivamente, il 41 ed il 36%. Le disuguaglianze regionali sono più marcate nella scuola pre-primaria e più contenute nella secondaria di II grado; sono necessari, a fronte di questa possibile diversificazione nell'erogazione di servizi, gli interventi perequativi dello Stato al fine di garantire la sostenibilità delle disuguaglianze ed i livelli essenziali delle prestazioni.¹⁰¹

Gran parte delle risorse che gli Enti locali destinano all'istruzione sono rivolte in primo luogo all'edilizia scolastica, data la competenza amministrativa esclusiva in materia che la legge sull'edilizia scolastica, la L. 23/1996, ancor prima della riforma del sistema amministrativo e costituzionale, aveva provveduto a ripartire tra Comuni, Province, Regioni e Stato. Il provvedimento suindicato prevede che siano a carico del bilancio degli Enti locali tutti gli interventi diretti alla costruzione degli edifici, alla loro manutenzione, nonché al regolare funzionamento delle scuole. Tuttavia, la norma dispone una partecipazione aggiuntiva dello Stato, che si esplica attraverso l'assegnazione alle Regioni di appositi finanziamenti che esse, a loro volta, ripartiscono nel proprio ambito tra i competenti Enti locali, direttamente obbligati, per consentire un'idonea

¹⁰¹ Dati tratti dal Dossier documentale a cura di Valentina Lepore dal titolo "*L'istruzione: il ruolo delle Amministrazioni locali. Funzioni, criticità e prospettive*", realizzato nell'ambito del progetto "La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali" realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

programmazione degli interventi necessari ed il complessivo miglioramento dell'edilizia scolastica sul territorio nazionale. Si tratta di finanziamenti attivati con appositi decreti adottati dal Ministero della Pubblica Istruzione, sentita la Conferenza Stato-Regioni, ed attribuiti tramite piani triennali di programmazione regionale. Ciò significa che, nonostante gli Enti locali siano i livelli di governo titolari dell'esercizio delle funzioni suddette, la possibilità di realizzazione degli interventi dipende quasi esclusivamente dall'attribuzione di risorse da parte dello Stato, dal riparto operato dalle Regioni delle risorse disponibili, e quindi dai criteri da esse adottati, nonché dall'attività di programmazione di carattere regionale. Il dato emergente è, pertanto, la difficoltà degli Enti locali, e dei Comuni in modo particolare, a svolgere pienamente le competenze loro attribuite, a fronte del mancato trasferimento delle risorse finanziarie necessarie agli interventi in materia di edilizia scolastica, oltre che della gestione centralizzata delle risorse da parte ministeriale e delle politiche di tagli di risorse in materia operati dalle recenti leggi finanziarie. In secondo luogo, le finanze degli Enti locali sono rivolte agli interventi concernenti il diritto allo studio e le agevolazioni economiche per le famiglie. infatti, la consapevolezza dell'esistenza nel nostro Paese di fenomeni legati alla povertà e all'esclusione sociale spinge, in misura sempre crescente, gli amministratori locali a porre in essere strategie più efficaci per sostenere gli individui e le famiglie che si trovano a vivere situazioni di disagio economico e per rendere effettivo per tutti i propri cittadini il diritto all'istruzione, costituzionalmente garantito.

Si evidenzia, in proposito, che a fronte del processo di trasferimento delle funzioni amministrative verso le autonomie territoriali, più vicine ai cittadini, e del processo di valorizzazione degli Enti locali, proprio le amministrazioni provinciali e comunali, soprattutto dato il rapporto privilegiato con le istituzioni scolastiche, si trovano ad avere un ruolo essenziale e strategico nell'erogazione dei servizi, tra cui l'istruzione. Essi sono, dunque, chiamati a svolgere compiti prioritari per l'effettivo funzionamento del sistema scolastico in un quadro normativo istituzionale, tuttavia, improntato alla gestione centralizzata delle risorse e che,

pertanto, non sempre fornisce agli enti locali gli strumenti adeguati per il completo espletamento delle funzioni loro demandate.¹⁰²

Per concludere va segnalato che mentre continua l'annoso dibattito sulla legittimità etica e giuridica di assegnare finanziamenti pubblici alle scuole private, visto l'art. 34 della Costituzione che vieta esplicitamente ogni forma di sostegno pubblico alle scuole private, l'attuale governo, con un nuovo decreto ministeriale pubblicato nel Gennaio 2010 ha consentito l'assegnazione di fondi, non solo alle istituzioni scolastiche riconosciute senza fini di lucro, ma anche a quelle legalmente strutturate come società a scopo di lucro. È di questi giorni, invece, la notizia che il governo ha deciso di raddoppiare i fondi alle scuole paritarie (private, non statali) per il 2011 fino a 245 milioni di euro, proprio mentre la riforma Gelmini ha basato tutta la sua filosofia sul taglio delle spese della scuola pubblica.

Sembra proprio che si comincino ad avverare le previsioni di Calamandrei¹⁰³ e di Sandulli, il quale paventava *“un meccanismo spinto di concorrenza tra scuole per il finanziamento pubblico”*. *“La scuola-azienda è disincentivata alla collaborazione, ad interloquire con altre realtà, a creare una rete, un circuito, perché le altre scuole sono pericolose concorrenti nella lotta per la sopravvivenza. Si perde il patrimonio naturale della scuola come collante istituzionale di una collettività territoriale”*. Egli, inoltre, sostiene che se tutte le scuole pubbliche e le fondazioni paritarie private, vengono poste su un piano di pari dignità economica si *“modifica totalmente l'ottica del sistema, dal momento che si assoggetta pienamente l'istruzione al principio della libertà di concorrenza ed alle regole di mercato.”* Ciò può dar luogo ad enormi problemi sotto il profilo delle disuguaglianze sociali e si rischia di arrivare *“all'implosione del sistema integrato di istruzione, con una scuola pubblica sempre più con il fiato corto ed il pericolo*

¹⁰² Dossier documentale a cura di Valentina Lepore dal titolo *“L'istruzione: il ruolo delle Amministrazioni locali. Funzioni, criticità e prospettive”*, realizzato nell'ambito del progetto *“La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali”* realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica

¹⁰³ Calamandrei, nel discorso già più volte citato, disse anche: *«È un delitto pensare che lo stato, invece di concentrare nella scuola pubblica tutte le risorse del bilancio dell'istruzione, si metta a distribuire denaro alle scuole private»*. Ed, inoltre, *«Questo giuoco degli assegni familiari sarebbe, se fosse adottato, una specie di incitamento pagato a disertare le scuole dello stato e quindi, un modo indiretto di favorire certe scuole, un premio per chi manda i figli in certe scuole private dove si fabbricano non cittadini e neanche credenti in una certa religione, che può essere cosa rispettabile, ma si fabbricano gli elettori di un certo partito»*

di non riuscire a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni, con un conseguente abbassamento del livello medio dell'istruzione".¹⁰⁴

5.1 - Il caso della Lombardia

«C'è un'altra questione che è venuta fuori, che noi giuristi chiamiamo la "frode alla legge", che è quel quid che i clienti chiedono ai causidici di pochi scrupoli, ai quali il cliente si rivolge per sapere come può violare la legge figurando di osservarla. È strano che in certi documenti ufficiali, indubbiamente senza cattiva volontà, siano sfuggite frasi che possano far pensare a questa figura troppo nota della frode alla legge. È venuta così fuori l'idea dell'assegno familiare scolastico». «il mandare il proprio figlio alla scuola privata è un diritto, lo dice la Costituzione, ma è un diritto il farselo pagare? È un diritto che uno, se vuole, lo esercita, ma a proprie spese». «Negli stati in cui la scuola privata è in fiore, sono i privati che danno allo stato il contributo della loro ricchezza, per accrescere la vitalità scolastica della nazione. Non il rovescio: ciò che sia lo stato che dimentica di fare il minimo necessario per la propria scuola e che poi disperde i suoi pochi denari in questa specie di protezionismo scolastico che consiste nel dare sussidi alle scuole private».¹⁰⁵

Esiste un caso Lombardia per quanto riguarda l'entrata in vigore dall'anno scolastico 2008/2009 del sistema cosiddetto della "Dote Scuola", largamente pubblicizzato dal governo regionale, ma che ha creato non poco disorientamento nell'opinione pubblica e negli addetti ai lavori. Innanzitutto perché i dati emersi relativi al servizio sono risultati incompleti ed incoerenti, e ciò è conseguenza diretta del fatto che la gestione concreta della Dote Scuola (erogazione, controllo) era stata esternalizzata a una società privata: la Accor Services Italia Srl, parte del gruppo multinazionale Accor, attiva nel settore alberghiero e in quello dei servizi alle aziende. In effetti questa azienda ha una forte esperienza nel campo dei ticket restaurant e, quindi, si troverà agevolata a gestire l'appalto della Dote Scuola,

¹⁰⁴ A. Sandulli, "Contro il mercato dell'istruzione scolastica". Relazione al IV Convegno della Rivista Costituzionalismo organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" il 9 Marzo 2009 sul tema "L'istruzione e la ricerca nella democrazia italiana".

¹⁰⁵ Frasi tratte dal discorso di Pietro Calamandrei pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale, Roma, 11 Febbraio 1950, pubblicato in "Scuola democratica", IV Suppl. al n°2 del 20 Marzo 1950

poiché tutte le varie forme di doti vengono erogate sotto forma di buono o voucher, cioè di un contributo economico consegnato direttamente dalla Regione al beneficiario.

In sostanza vengono riuniti sotto la denominazione Dote tutti gli interventi della Regione - sia diretti, sia quelli per conto dello Stato - a sostegno del diritto allo studio degli studenti delle primarie, secondarie di primo grado e secondarie superiori della Lombardia. Al momento, l'unico fondo per il diritto allo studio che rimane ancora escluso dal sistema Dote è quello della legge regionale n. 31/80 (8,5 milioni di euro), perché si tratta di fondi che vengono erogati agli enti locali e non direttamente alle persone o alle famiglie. Infatti, caratteristica del sistema Dote è quello di applicare, anche in materia di diritto allo studio la sostituzione del finanziamento dei servizi pubblici con l'erogazione di voucher agli utenti, nonostante non ci sia un reale controllo se poi questi buoni sono effettivamente usati per il materiale didattico necessario alla frequenza scolastica ed al miglioramento del livello culturale.

Con lo strumento del buono scuola, poi denominato "dote scuola", sono stati girati alla scuola privata lombarda 45 milioni di euro nell'a.s. 2008/2009 e 50 milioni nell'a.s.2009/2010. Formalmente non si chiamerebbe più "buono scuola", ma "dote per la libertà di scelta", ma sostanzialmente, invece, non è cambiato quasi nulla.

Il buono scuola è lo strumento concreto con il quale viene eluso, di fatto, il divieto di finanziamento pubblico diretto della scuola privata, enunciato dall'articolo 33 della Costituzione, ma di indubbia efficacia sul piano pratico, visto che ha permesso di girare nel corso di nove anni quasi 400 milioni di euro dalle tasche dei contribuenti alla lobby delle scuole private e di coprire, con un sussidio a pioggia, oltre il 60% della popolazione scolastica delle private lombarde.

Il meccanismo alla base dei contributi "dote scuola" è basato principalmente su due pilastri: in primo luogo, il contributo economico non viene erogato direttamente alla scuola, bensì alla famiglia dello studente sotto forma di rimborso di una parte della retta scolastica (50% o 25%), attribuendo così al finanziamento un carattere indiretto. In secondo luogo, le famiglie degli studenti delle statali

venivano escluse dall'accesso al buono scuola non de jure, ma de facto. Cioè, la legge regionale stabiliva che tutti gli studenti lombardi, senza distinzioni tra privato e pubblico, potessero accedere al contributo, ma poi, con le norme applicative, fu introdotto un piccolo, ma altamente efficace stratagemma: un tetto di spesa minimo per la retta scolastica, al di sotto del quale le famiglie non potevano nemmeno fare domanda per il buono. E, guarda caso, quel tetto escludeva esattamente la quasi totalità degli studenti delle scuole pubbliche.

A partire dall'a.s. 2008/2009 gli studenti delle scuole pubbliche sono stati esclusi addirittura per legge. Infatti, l'approvazione a maggioranza della legge regionale n. 19 sull'istruzione nel luglio 2007 ha posto le basi per il sistema della "Dote Scuola" e abrogato le precedenti norme regionali sul "buono scuola".

Con questa nuova normativa il Consiglio regionale veniva esautorato da tutte le decisioni inerenti tale argomento, che venivano delegate alla Giunta. Già nel dicembre 2007, questa licenziò la delibera n. 6114 sui "Criteri relativi alla assegnazione della dote istruzione anno scolastico 2008/2009". Questa delibera ha adottato un semplice accorgimento che di fatto ha reso accessibile quasi esclusivamente agli studenti delle scuole private l'accesso alla "dote per la libertà di scelta". infatti, è richiesto non il modello ISEE bensì l'Indicatore Reddituale, come peraltro ricorda la stessa modulistica on line della Regione. Diversamente da come devono fare le famiglie degli studenti della scuola pubblica che intendono richiedere alla Regione l'erogazione di un sostegno per il diritto allo studio, cioè la "dote sostegno al reddito" o la "dote merito"(nel primo caso il parametro Isee deve essere inferiore a 15.458 euro e nel secondo inferiore a 20.000 euro). L'indicatore reddituale ha due caratteristiche che lo differenziano sostanzialmente da quello Isee: considera soltanto la composizione e il reddito del nucleo familiare, ma non il patrimonio immobiliare, né quello mobiliare; e i limiti di reddito sono immensamente più generosi, cioè per accedere al buono scuola l'indicatore reddituale non deve superare 46.597 euro. Il che significa appunto, traducendo il parametro in reddito reale, che si può accedere al buono anche con un reddito annuo dichiarato di 200mila euro.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Dati tratti da "Rapporto su finanziamento pubblico alla scuola privata nella Regione Lombardia" del 2009 a cura di Tina d'Amicis, Luigia Pasi, Anna Camposampiero, Ivano De Ponti, Emanuela Donat-Cattin.

Par. 6 - Ruolo sussidiario degli istituti professionali statali

Con il DPR 87/2010 gli istituti professionali statali sono stati configurati quali strutture formative deputate, in via ordinamentale, ad organizzare percorsi di durata quinquennale, che si concludono con il conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore.

Tali istituti, però, nella fase transitoria di trasformazione, possono continuare a rilasciare diplomi di qualifica triennale, sulla base del combinato disposto di alcune disposizioni contenute nel d. lgs 226/2005 e nel DPR 87/2010. Così afferma Francavilla¹⁰⁷ che ipotizza due sistemi specifici adottabili, sia nella fase transitoria sia in quella a regime della riforma, partendo proprio dalla lettura coordinata di queste due norme. Essi sono il «sistema surrogatorio puro» ed il «sistema sussidiario non integrato o integrato».

Il «sistema surrogatorio puro» consente agli istituti professionali statali di continuare a rilasciare, per coloro che lo abbiano richiesto all'atto dell'iscrizione, le qualifiche triennali relative ai percorsi realizzati fino all'a.s. 2009/2010. Tale sistema è adottabile nell'ipotesi in cui le Regioni non abbiano fatto conoscere le proprie determinazioni, in ordine all'offerta formativa di istruzione professionale di competenza, nei tempi compatibili con la definizione degli organici di diritto.

Il «sistema sussidiario», invece si suddivide «in integrato» e «non integrato». Il primo viene applicato quando gli istituti professionali operano di concerto con le strutture della formazione professionale per realizzare i percorsi triennali riferiti alle 21 qualifiche di cui all'Accordo 29/4/2010. Il secondo, invece, viene applicato quando l'istituto professionale statale opera come struttura accreditata dalla Regione per realizzare i percorsi triennali riferiti alle suddette qualifiche.

In ordine all'eventuale attivazione del regime sussidiario dovrebbe, chiaramente, pronunciarsi ciascuna Regione tenendo presente che eventuali intese devono prevedere l'invarianza della spesa in relazione ai vincoli finanziari indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Attualmente la stragrande maggioranza delle Regioni ha optato per il regime surrogatorio puro.

¹⁰⁷ R. Francavilla, "Il riordino dell'istruzione professionale: un rischio o un'opportunità?" in Rivista "Scuola e Amministrazione" n°8 settembre 2010

Infine, è da segnalare che per finanziare le attività (cosiddetta terza area) necessarie al rilascio delle qualifiche l'Ufficio Scolastico Regionale, in alcuni casi come quello della Campania, è stato obbligato ad impegnare i fondi che, invece, erano destinati alle attività di alternanza scuola-lavoro, destinati non solo agli istituti professionali ma a tutti i tipi di istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Qui si chiude il cerchio: gli istituti professionali statali possono agire in regime di sussidiarietà rispetto alla formazione regionale, impegnando anche fondi che spettavano ad altre istituzioni scolastiche, come i licei ed i tecnici, che esulano dalle competenze regionali.

Di fatto, dunque, la scuola statale è sottoposta a moltissime restrizioni e deve sopperire alle mancanze degli altri enti coinvolti, in una situazione, come quella attuale, di forte limitazione della spesa pubblica per le autonomie scolastiche statali a favore delle scuole private, le quali, tra l'altro, non sono soggette a nessuna restrizione legata alla programmazione provinciale e regionale dell'offerta formativa. Ciò comporta, dunque, una prima "concorrenza sleale" tra le scuole private paritarie che possono accedere a tutta una serie di finanziamenti statali e regionali e che non hanno i problemi delle scuole pubbliche nell'istituzione di indirizzi scolastici nuovi, legati alla programmazione regionale.

Par. 7 - Il bilancio sociale nella scuola italiana

L'espressione "quasi mercato" è stata utilizzata per la prima volta da Le Grand nel 1991, che l'ha usata per interpretare delle riforme di riassetto istituzionale che hanno profondamente trasformato il settore educativo nel Regno Unito.¹⁰⁸ I quasi mercati rappresentano uno degli assetti istituzionali che gli enti pubblici possono utilizzare per promuovere la competizione nella fornitura di servizi pubblici. Ciò che rende veramente attrattivo un quasi mercato non risiede semplicemente nella promessa di miglioramenti di efficienza e di qualità del servizio, ma anche dell'equità e della giustizia sociale.

Nel settore pubblico il Bilancio Sociale è uno strumento per dar conto ai cittadini del proprio operato, rendendo trasparenti e comprensibili all'esterno i programmi, le attività e i risultati raggiunti. È uno strumento adottato volontariamente, ma che integra i documenti e la comunicazione pubblica prevista dalle norme, sia contabili e finanziarie sia di salvaguardia della pubblicità e trasparenza dell'amministrazione.

Alla scuola autonoma è riconosciuto il diritto-dovere di elaborare una mission distintiva, ma essa è quasi totalmente sprovvista non solo del controllo sulle risorse umane, finanziarie e materiali, per portarla avanti, ma ancor prima è limitata nel disciplinare la composizione, le competenze e le regole di funzionamento dei propri organi di governo. La principale fonte della leadership della scuola, rappresentata dal dirigente scolastico, stride con la natura comunitaria dell'autonomia, a causa della sua eterodeterminazione¹⁰⁹. Conseguentemente, il dirigente scolastico non risponde del proprio operato agli organi collegiali dell'istituzione, ma ne risponde davanti ad organi esterni ed estranei alla comunità scolastica, ossia davanti agli organi periferici del Ministero dell'istruzione. Gli organi collegiali, il consiglio d'istituto ed il collegio dei docenti, sono ancora oggi disciplinati, in modo uniforme per tutte le scuole, dai decreti delegati del '74, quando furono introdotti più per motivi ideologici che per reali esigenze di governo della scuola. Obiettivamente gli attuali assetti di governo della scuola la rendono poco trasparente nel funzionamento e contribuiscono a dare opacità alla

¹⁰⁸ A. Paletta "Il bilancio sociale nella scuola dell'autonomia" in www.old.istruzione.lombardia.it

¹⁰⁹ L'eterodeterminazione differenzia profondamente le autonomie funzionali dagli enti strumentali, i cui organi apicali sono, invece, generalmente nominati "dall'alto", ovvero dalle amministrazioni territoriali politicamente responsabili del loro operato (Renna, 2004)

responsabilità delle decisioni assunte. Basti pensare che il collegio docenti elabora, valuta e approva il POF, che viene poi “adottato” dal consiglio di istituto, ma di questa fondamentale scelta di progettualità culturale della scuola, il collegio non ne porta il carico delle responsabilità formali nei confronti dei terzi.¹¹⁰

Il bilancio sociale si deve, quindi, configurare come un percorso attraverso il quale una comunità professionale illustra la propria opera mirata al conseguimento degli obiettivi fissati: esso non può né deve essere un adempimento cartaceo tra i tanti cui la scuola è tenuta ad adempiere né un ulteriore documento da affiancare al Piano dell’Offerta Formativa, al Programma Annuale, al Conto Consuntivo ed alla Relazione del Dirigente Scolastico al Consiglio di Istituto, ovvero quei documenti che, in teoria, rappresentano una esplicita e formale dichiarazione degli impegni che la scuola assume in carico nei confronti della comunità territoriale al cui servizio si colloca. Chi vive e lavora nella scuola di ogni ordine e grado sa bene che, sovente, sono solo pratiche rituali compiute da una ristretta minoranza di persone intorno al dirigente scolastico (il D.S.G.A. per la parte di sua competenza, la funzione strumentale per il P.O.F. ed il docente vicario, se tutto va bene). Esso deve essere, invece, un bilancio conclusivo che la scuola compie della sua attività per il conseguimento reale e fattivo degli oneri assunti.

Con il bilancio sociale la scuola dovrebbe essere chiamata a definire e comunicare la propria identità istituzionale, costruire un’immagine e una reputazione di qualità e affidabilità, darsi degli obiettivi e delle strategie e dimostrare, attraverso una robusta misurazione della performance, i risultati effettivamente conseguiti.

Ci sono, dunque, tre principali assunzioni intorno al ruolo del bilancio sociale nella scuola autonoma, in un contesto di governance del “quasi mercato”:

- 1) dovrebbe contribuire a fornire agli studenti ed alle famiglie le informazioni necessarie per l’esercizio effettivo del diritto di libertà e di scelta;
- 2) dovrebbe contribuire a rendere trasparenti i comportamenti e responsabili dei risultati, gli organi di governo della scuola verso l’intera collettività;
- 3) dovrebbe fornire alla scuola la metodologia e gli strumenti per portare all’interno della gestione quotidiana la tensione verso la creazione di valore pubblico.

¹¹⁰ A. Paletta “*Il bilancio sociale nella scuola dell’autonomia*” in www.old.istruzione.lombardia.it

Il bilancio sociale dovrebbe essere il perno intorno al quale ruota la gestione strategica: mission, obiettivi, progetti, monitoraggio della performance, autovalutazione e riprogrammazione. Tutto ciò ha come finalità ultima quella di potenziare l'autonomia dell'istituzione scolastica con la "legittimazione sociale" del proprio operato.

È stato già messo in evidenza che queste funzioni del bilancio sociale appaiono fortemente limitate sia a causa di un processo autonomistico parziale, e per molti versi contraddittorio, sia per le barriere che le competenze di leadership e management scolastico pongono non solo allo sviluppo di nuovi strumenti di rendicontazione sociale, ma anche a quelli, come il POF, che sono già parte integrante del nostro ordinamento giuridico.¹¹¹

¹¹¹ A. Paletta "*Il bilancio sociale nella scuola dell'autonomia*" in www.old.istruzione.lombardia.it

Cap. 3

Assolvimento dell'obbligo scolastico

Par. 1 - Premessa

L'attuale normativa statuisce che l'istruzione deve essere obbligatoriamente impartita per almeno dieci anni, ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale, di durata almeno triennale, entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è di sedici anni.

L'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore.

Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti curricula, possono essere concordati, tra il Ministero della pubblica istruzione e le singole Regioni, percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

Quindi i giovani che vogliono entrare nel mondo del lavoro, possono farlo a sedici anni ma hanno l'obbligo di formarsi fino ai diciotto anni, proseguendo gli studi in una scuola secondaria di secondo grado, frequentando dei corsi di formazione regionali o seguendo un percorso di apprendistato.

Par. 2 - Breve cronistoria delle principali norme circa l'assolvimento dell'obbligo scolastico

Con la L.144/99 fu istituito l'obbligo formativo per i giovani fino al diciottesimo anno di età che venne definito, all'art.68, quale obbligo di frequenza di attività formative in percorsi, anche integrati di istruzione e formazione, nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza regionale, nell'esercizio dell'apprendistato, possibilità questa poi eliminata dal D. Lgs 226/2005¹¹². L'obbligo formativo si intendeva comunque assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale. Anche questa disposizione fu abolita dal Decreto Legislativo appena citato.

Il quadro complessivo di riferimento è stato profondamente trasformato con la Legge n. 53 del 2003 (riforma Moratti) e con i Decreti legislativi nn. 276/03 e 76/2005 che hanno introdotto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, o, comunque, fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; hanno dato, inoltre, la possibilità di stipulare contratti di apprendistato già nella fascia dei ragazzi minorenni, valorizzandone il ruolo; hanno, infine, dichiarato il diritto-dovere un dovere giuridicamente sanzionabile.

Continuando il breve excursus delle tappe normative essenziali, va citata la Legge finanziaria del 2007 (legge n. 296/2006) che ha innalzato a 16 anni l'obbligo di istruzione e l'età di accesso al lavoro, anche per il contratto di apprendistato. Il nuovo obbligo di istruzione, che può essere assolto nel sistema scolastico o nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), di cui al Capo III del D. lgs. 226/2005, si completa con l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento di un titolo di studio di istruzione secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età.

A tal proposito la Corte Costituzionale, con la sentenza n°334 del 24/11/2010 inerente l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione con l'apprendistato, ha dichiarato

¹¹² D. Lgs 226/2005 "Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53"

illegittima la legge della Regione Abruzzo n°30 del 2009 che aveva fissato a quindici anni l'età minima per accedere all'apprendistato, in contrasto con la disciplina statale sull'obbligo d'istruzione, ed in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera n) della Costituzione.

Per disciplinare l'attuazione dell'obbligo di istruzione il Ministero della Pubblica Istruzione ha approvato il D.M. n. 139 del 22/08/2007 che definisce i saperi e le competenze (gli assi culturali) che devono obbligatoriamente essere previsti nei primi due anni di tutti i percorsi formativi di istruzione secondaria superiore.

Inoltre, il Ministero della Pubblica Istruzione, di concerto con il Ministero del Lavoro, ha stabilito, con D.I. del 29/11/2007, i criteri generali per l'accreditamento delle strutture formative che realizzano percorsi di istruzione e formazione professionale, i criteri per il riparto dei contributi statali e le misure di sistema per l'attuazione dell'obbligo d'istruzione. Il citato decreto è stato successivamente inserito nell'Intesa del 20/03/2008 tra il MLPS, il MPI, il MIUR, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano che definisce gli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi.

Il 29/04/2010 è stato siglato l'Accordo tra il MIUR, il MLPS, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano che dà avvio alla messa a regime del sistema di Istruzione e Formazione Professionale attraverso la definizione di 21 figure nazionali di riferimento rispettivamente per percorsi di durata triennale (qualifiche) e quadriennale (diplomi).

Infine, il 4/11/2010 è stata emessa la L. 183/2010, cosiddetta "Collegato Lavoro", che nelle note riferite all'art. 48 riduce a 15 anni l'età utile per essere *“assunti in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione”*.

Par.3 - Diritto-dovere e obbligo di istruzione e formazione

Come si evince dalla normativa appena citata, all'obbligo scolastico fino a 16 anni si è affiancato un diverso e più comprensivo diritto di formazione sino a 18 anni. Questo diritto di formazione viene, dunque, concepito come una trasformazione del concetto stesso, sopravanzandolo, e facendolo divenire quale diritto di cittadinanza "sociale".¹¹³

C'è anche chi ritiene, però, che la differenza tra obbligo scolastico ed obbligo formativo sta nel fatto che il primo si assolve a scuola mentre l'altro no, e che questo comporta essenzialmente una differenza di fondo: il primo fa sì che la fascia di cittadini in obbligo scolastico abbiano una base culturale ampia e comune, mentre l'obbligo formativo ha, in sostanza, lo scopo di far sì che tutti abbiano "un mestiere".

Questa suddivisione è però riduttiva rispetto al ruolo della scuola nella società, che abbiamo già trattato, ed è in controtendenza con le indicazioni europee circa la padronanza delle competenze chiave di cittadinanza per rendere i giovani dei cittadini consapevoli e lavoratori occupabili.

Lo stesso governo, nel documento "Italia 2020 – Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro" sostiene che: *"si registrano fenomeni di preoccupante degenerazione dei tirocini formativi e di orientamento che, non di rado, sono utilizzati come canale di reclutamento di forza lavoro a basso costo senza alcuna valenza formativa o anche solo di vero e proprio orientamento"*. Il punto è che nel momento in cui specializziamo in maniera ancora più precoce i giovani verso un tipo di lavoro, ci troviamo poi ad avere grandi difficoltà di riqualificazione in caso di crisi di quel settore. Invece, è stato rilevato con studi specifici, che i giovani con una cultura più elevata riescono a ripensarsi in rapporto con il mondo del lavoro, riuscendo ad essere maggiormente flessibili rispetto ad esso.

Nonostante il Governo attuale ci tenga a sottolineare la centralità dell'apprendistato come strumento per elevare il livello di qualificazione dei

¹¹³ A. Poggi, "Autonomia scolastica e decentralizzazione" in Programma Education FGA Working Paper n°6 del 12/2008

giovani e per contrastare la dispersione scolastica¹¹⁴, il rapporto ISFOL di monitoraggio del diritto-dovere del 2008 evidenzia come *“seppure i ragazzi di 16 e 17 anni possono sempre entrare nel mercato del lavoro attraverso un contratto di apprendistato stipulato ai sensi della normativa precedente – ovvero L.196/97 e DPR257/00 – la formazione che tali ragazzi ricevono dalle Regioni, che pure sarebbe obbligatoria e completamente esterna, risulta alquanto sottodimensionata. In primo luogo solo dieci amministrazioni, fra Regioni e Province Autonome, hanno organizzato attività specifiche per gli apprendisti minori o li hanno coinvolti in interventi rivolti ad un’utenza non differenziata per età. Fra queste amministrazioni il Mezzogiorno è rappresentato solo dal Molise, che ha coinvolto i minori in interventi non specifici; per il Centro sono presenti la metà dei territori”*. Ed inoltre, *“il numero degli apprendisti minorenni che hanno partecipato ad una qualche attività formativa esterna è fortemente sottodimensionato rispetto al totale dei minori occupati con contratto di apprendistato”*.

Il rapporto ISFOL sottolinea anche come *“più volte in passato sono state sollevate perplessità sulla capacità delle banche dati regionali di fornire dati «solidi» rispetto al numero di apprendisti occupati, in particolare con riferimento ai minori. In ogni caso i dati esposti denunciano una riduzione consistente dello strumento, almeno su questo segmento di utenza, che in parte può essere messo in correlazione alle criticità sul mercato del lavoro in conseguenza della crisi ed in parte è da attribuirsi ad un trend costante di riduzione dell’occupazione nella fascia dei minori che si rileva ormai da anni”*.

¹¹⁴ “Italia 2020 – Piano di azione per l’occupabilità dei giovani attraverso l’integrazione tra apprendimento e lavoro”

Par. 4 - Assolvimento dell'obbligo di formazione in percorsi di apprendistato

Secondo il X Rapporto di monitoraggio sull'Apprendistato, redatto dall'ISFOL¹¹⁵ nel 2009¹¹⁶, risulta evidente, dall'analisi del quadro complessivo alla vigilia dell'implementazione di una nuova riforma dell'apprendistato (DL n. 112/08), che l'obiettivo della differenziazione dell'istituto dell'apprendistato, in ragione delle diverse tipologie di utenza coinvolte e dei diversi bisogni espressi dalle imprese, che era un punto strategico nel disegno del d.lgs. 276/03, appare ancora lontano.

Infatti, secondo tale rapporto *“la prima tipologia di apprendistato, ovvero il contratto legato all'espletamento del diritto-dovere, non è ancora operativa, in attesa delle regolamentazioni regionali definite d'intesa con i Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione. Seppure esiste un'offerta di formazione per gli apprendisti minori, quantitativamente di dimensioni assai ridotte, tale offerta consiste spesso in un intervento di breve durata, che talvolta non consente di assolvere neanche all'obbligo annuale di formazione, né di acquisire una qualifica o crediti utilizzabili per l'acquisizione di una qualifica”*.

Il rapporto continua nella sua analisi anche nei confronti della terza tipologia di contratto, ovvero l'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione – comunemente indicato come «apprendistato alto» - , sostenendo che essa *“è stata al momento utilizzata quasi esclusivamente nell'ambito di un progetto nazionale sperimentale, limitato nell'impatto quantitativo anche se ricco di esperienze interessanti e di spunti utili per promuovere una diffusione dello strumento”*.

¹¹⁵ ISFOL ovvero Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori è un Ente pubblico di ricerca scientifica costituito con Decreto del Presidente della Repubblica n. 478 del 30 giugno 1973.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 2003 viene dotato di uno nuovo Statuto che amplia e rafforza il ruolo da esso storicamente svolto nel campo della *formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale ed allo sviluppo locale, in una prospettiva europea ed internazionale*. Il riordino dell'Ente è completato da un nuovo assetto organizzativo e funzionale volto a favorire lo sviluppo delle attività scientifiche ed il dialogo con gli attori sociali ed istituzionali.

L'Isfol è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali ed opera a supporto dello Stato, delle Regioni e Province autonome, Enti locali, istituzioni nazionali pubbliche e private nelle materie di competenza, nonché a seguito di incarichi attribuiti dal Palamento.

¹¹⁶ ISFOL, *“X Rapporto di monitoraggio sull'Apprendistato”*

Il Rapporto ISFOL evidenzia come in questi anni sia avvenuto un progressivo ma lento “travaso” dall’apprendistato ex lege 196/97 al contratto professionalizzante, ovvero la tipologia di apprendistato più in continuità con l’istituto precedente.

La cosa più sconcertante è che “questo passaggio dalla forma contrattuale pre-riforma al professionalizzante avviene senza che siano risolti i problemi della prima: in primo luogo quello della scarsa partecipazione alle attività di formazione, ma anche l’incertezza sui contenuti delle attività e sulla valutazione e certificazione finale, cui si aggiungono le criticità derivanti dalle diverse interpretazioni adottate nei vari modelli regionali, che a loro volta si sovrappongono alle numerose discipline contrattuali”.

Di fatto l’ISFOL qualifica l’apprendistato per l’espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione come un contratto “virtuale” in quanto la “mancata regolamentazione di una forma di apprendistato specifica per un’utenza di minori rischia di generare un’ulteriore spinta verso una contrazione nel numero di minori assunti come apprendisti, che rappresentano ormai solo il 6,5% degli apprendisti occupati, a vantaggio del reclutamento di questi giovani con altre forme contrattuali meno tutelanti, soprattutto dal punto di vista formativo”. A tal proposito conclude sostenendo che, nell’ambito degli accordi di rinnovo contrattuale, le parti contraenti hanno difficoltà a definire una disciplina per gli aspetti di propria competenza poiché manca un quadro normativo chiaro di riferimento.

4.1 – Sono garantiti i livelli essenziali di prestazione all’interno dei percorsi di apprendistato?

La competenza esclusiva assegnata allo Stato nella determinazione dei LEP è fondata sul fatto che essi corrispondono a prestazioni relative ai fondamentali diritti civili e sociali da garantire sull’intero territorio nazionale. Attraverso tale definizione lo Stato si impegna con i cittadini a realizzare condizioni essenziali di eguaglianza. Chiaramente la loro realizzazione compete oltre che allo stesso Stato

ai diversi Enti locali, ovvero alle Regioni, alle Province ed ai Comuni in attuazione del principio di sussidiarietà.

Insegnamenti e apprendimento degli studenti costituiscono il “cuore” dei LEP, e dunque si pone il problema dei risultati raggiunti e gli standard possibili¹¹⁷.

Nell’ottica dei LEP si deve porre, chiaramente, anche il settore di formazione in apprendistato, nel momento in cui questo va ad assolvere il diritto-dovere di istruzione o l’obbligo di formazione.

Attualmente il “sistema pubblico di formazione per l’apprendistato”, ovvero quello programmato e finanziato almeno in parte dalle Regioni e Province Autonome, è strutturato in due modelli per rispondere a due differenti regimi normativi che coesistono: quello legato alla precedente normativa (l. 196/97), che prevede l’erogazione di una formazione sempre esterna all’impresa; e quello relativo al d.lgs. n. 276/03, che invece contempla la possibilità di una formazione svolta anche all’interno dell’impresa e introduce nuovi dispositivi, quali i profili formativi e il piano formativo individuale.

Nonostante il progressivo estendersi dell’implementazione dell’apprendistato professionalizzante, attraverso le regolamentazioni regionali e quelle sussidiarie definite dalla contrattazione collettiva ex l. 80/05, permane una quota significativa di apprendisti assunti ai sensi della l. 196/97, e che, dunque, sfuggono ai profili formativi introdotti nel 2005 e che, invece, dovrebbero svolgere la formazione all’esterno dell’azienda che li accoglie.

L’ISFOL rimarca che vi è una varietà di soluzioni adottate dalle diverse amministrazioni, in materia di apprendistato professionalizzante, sempre più avvertita come “eccessiva” da parte del sistema produttivo, sia perché spesso si traduce in maggiori costi per quelle imprese di maggiori dimensioni, plurilocalizzate o organizzate con reti nazionali; sia perché rimangono non risolte tutte quelle criticità, collegate alla diversa interpretazione delle norme nazionali e della responsabilità dei soggetti in campo, in relazione alle disposizioni che debbano considerarsi vincolanti.

¹¹⁷ F. De Anna “*Federalismo, spesa e investimenti nel sistema di istruzione*” in www.pavonerisorse.it

Chiaramente la varietà delle soluzioni adottate, che si evince dall'analisi di quanto finora emanato dalle Regioni e Province Autonome, è certamente il risultato delle diverse storie, delle diverse configurazioni dei sistemi produttivi, del peso delle relazioni industriali e della strutturazione e del consolidamento dei sistemi di formazione professionale, ma non riesce ad agevolare l'organizzazione del settore formativo che dovrebbe essere fondamentale nel contratto di apprendistato per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

Secondo Di Cosimo ¹¹⁸, che cita la Corte Costituzionale, la materia dell'apprendistato «*si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti tra Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione)*»¹¹⁹. Nel caso dell'apprendistato la Corte Costituzionale fa rientrare nell'ambito della materia trasversale la formazione interna o aziendale, mentre nella materia residuale ricomprende la formazione esterna.¹²⁰

Il punto che qui interessa è, però, che l'efficacia della formazione, sia interna che esterna, sia garantita in quanto l'apprendistato viene utilizzato per raggiungere anche un livello di formazione culturale adeguato e uniforme sul territorio nazionale.

A tal proposito, infatti, l'ISFOL sottolinea che la “*questione di fondo, che rimane spesso inespressa, riguarda l'effettività e l'efficacia della formazione. I risultati conseguiti in questi anni dimostrano che una quota importante di giovani assunti con contratto di apprendistato rimane fuori dal sistema pubblico di offerta di formazione; l'estensione alle imprese della possibilità di erogare la formazione formale all'interno non sembra al momento aver consentito di fare significativi passi avanti su questo fronte*”. Ed, inoltre, “*sembrano ancora del tutto episodici e limitati a poche aree del Paese gli interventi di valutazione dell'efficacia della formazione erogata*”.

Possiamo, dunque, concludere questa breve disamina della situazione dell'apprendistato in Italia, con una grave affermazione contenuta nel Rapporto

¹¹⁸ G. Di Cosimo, “*Materie (riparto di competenze)*” voce del Digesto delle discipline pubblicistiche, aggiorn. III, Torino, 2008, pp. 475-486;

¹¹⁹ Corte Costituzionale Sent. 51/2005

¹²⁰ Corte Costituzionale Sent. 50/2005, 406/2006, 425/2006, 21/2007

ISFOL la quale evidenzia come *“ad oggi per la maggior parte dei minori l'apprendistato è ancora e solo un contratto di lavoro, per il quale è molto limitata la possibilità di assolvere all'obbligo di formazione esterna”*.

Questa dichiarazione è derivata dall'analisi dei dati: *“Infatti, nonostante sia istituito il diritto-dovere all'istruzione e formazione per i ragazzi fino a 18 anni, nel 2006 hanno partecipato alle attività di formazione esterna poco più di 8.800 apprendisti minori, scesi nel 2007 a 6.500 circa. La formazione esterna quindi raggiunge una quota modesta di adolescenti che espletano il diritto-dovere di istruzione e formazione in apprendistato (circa 20%), e talora le attività formative organizzate coprono solo una parte del percorso obbligatorio di 240 ore”*.

4.2 - Obbligo scolastico e apprendistato alla luce della L183/2010 “collegato lavoro”: scelta regressiva o innovativa?

La legge 183/2010 cosiddetta “collegato lavoro” tra le sue norme ha inserito la possibilità che l'obbligo scolastico possa di fatto essere soddisfatto non con la frequenza della scuola secondaria superiore o di corsi professionali regionali, ma attraverso un contratto di apprendistato già dai 15 anni.

Questa decisione ha scatenato tantissime proteste in tutti gli ambienti culturali collegati all'istruzione ed alla cultura. Già in Parlamento sono state sollevate, da più parti, eccezioni circa l'inadeguatezza di questa decisione a contrastare l'abbandono scolastico, ma soprattutto è stato evidenziato come, di fatto, si riducesse da dieci a nove anni l'obbligo di istruzione e si abbassasse l'età minima di ingresso nel mondo del lavoro.

I dati OCSE¹²¹ sul profitto degli alunni hanno evidenziato il rapporto diretto fra il livello di scolarizzazione dei genitori ed i risultati scolastici dei figli, questo significa che gli alunni e delle alunne più fragili, di solito quelli appartenenti alle fasce più povere della popolazione, andranno a costituire massa di forza lavoro

¹²¹ OCSE, Organizzazione internazionale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, ha la missione di aiutare i suoi Paesi membri a favorire una crescita economica sostenibile, sviluppare l'occupazione, aumentare il tenore di vita, mantenere la stabilità finanziaria, aiutare gli altri Stati a sviluppare la loro economia, contribuire alla crescita del commercio mondiale

dequalificata a disposizione per lavori di bassissimo contenuto professionale. Di fatto, si mette a disposizione delle imprese una forza lavoro a basso costo, poco formata e poco flessibile.

Quindi si avranno una serie di situazioni negative conseguenti a questa scelta, da molti ritenuta infausta: una relativa all'incapacità del sistema di assicurare ai giovani la possibilità di continuare la formazione e di impedire la rapida obsolescenza delle abilità professionali conseguite; un'altra relativa alla inevitabile diminuzione del numero degli alunni in età dell'obbligo col conseguente incremento dei tagli agli organici nelle scuole statali. Inoltre, un monte ore annuo di massimo 400 ore di formazione previste nei percorsi di apprendistato, costituisce una risorsa temporale insufficiente per l'apprendimento delle competenze culturali di base fissate quale esito in uscita dell'obbligo di istruzione, considerando che per ottenere gli stessi risultati i percorsi scolastici o di formazione professionale prevedono monte ore annui di circa 1000 ore. Anche il fatto che tale formazione possa avvenire in azienda con il solo affiancamento di un tutor, talvolta lo stesso titolare dell'azienda, che può non avere i requisiti di preparazione pedagogica adeguata, sicuramente non garantisce il raggiungimento della cultura di base necessaria alla formazione del cittadino, come richiesta dagli obiettivi di Lisbona.¹²²

Ciò non significa che non si possa valorizzare la valenza formativa del lavoro, durante la frequenza di istituti statali secondari di secondo grado, attraverso progetti di alternanza scuola-lavoro e di tirocini formativi già previsti dalla normativa vigente.

Gli ultimi studi OCSE hanno dimostrato che l'innalzamento di un anno dell'istruzione obbligatoria comporta un aumento dello sviluppo del prodotto interno lordo. Allo stesso modo, lo studio pubblicato dalla Banca d'Italia dal titolo "Investire in conoscenza", redatto dagli economisti Cingano e Cipollone, evidenzia i vantaggi connessi con l'aumento del grado di preparazione dei cittadini italiani, quale, ad esempio, un aumento delle remunerazioni del lavoro, nel medio e lungo

¹²² F. Dacrema, "Buone e cattive notizie sull'apprendistato", in ScuolaOggi del 29/10/2010

periodo, di quasi il nove per cento ed un innalzamento generale del benessere sociale.¹²³

Sinteticamente si può dire che la direzione che l'assolvimento dell'obbligo di istruzione sta prendendo è palesemente difforme ai principi espressi da Sandulli e Cassese di istruzione quale «servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva» che ha una funzione “protettiva” dei giovani e dell'elevazione culturale ed economica della società.¹²⁴

¹²³ S. Intravia, “Al Lavoro a 15 anni invece che in classe, passo indietro sull'obbligo scolastico”, www.repubblica.it

¹²⁴ Vedi cap. 1 par. 3.1 di questa tesi

Conclusioni

La Commissione Europea nel Giugno 2010 ha presentato una serie di proposte strategiche nell'ambito del tema "Ripensare l'istruzione e la formazione professionale nell'Unione Europea guardando ad «Europa 2020»". Queste proposte dovranno contribuire a definire un nuovo programma comune di riforme per i prossimi dieci anni, volto a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione professionale. Questi, infatti, dovranno rappresentare uno strumento per il soddisfacimento del bisogno di nuove e più elevate competenze richieste dal mercato del lavoro europeo, che deve far fronte alla necessità di ridurre l'impatto della crisi dell'occupazione e rispondere allo stesso tempo a sfide a più lungo termine quali, ad esempio, la globalizzazione, il progressivo sviluppo delle nuove tecnologie e l'evoluzione verso un'economia "verde".

Secondo la Commissione, dunque, bisogna accrescere l'attrattività dei sistemi d'istruzione e di formazione e migliorare la qualità degli apprendimenti, in modo da consentire ai giovani di acquisire abilità direttamente spendibili nel mondo del lavoro e, alle persone già inserite nel mercato del lavoro, di aggiornare le proprie competenze nel corso della vita lavorativa. Tutto ciò senza dimenticare la promozione dell'inclusione sociale, che deve essere indubbiamente considerata.

Nella società globalizzata di oggi si parla di abbattimento dei confini, di mobilità del lavoro, di inclusione sociale, di educazione per tutto il corso della vita, di educazione degli adulti. Noi in Italia, ci stiamo trovando sempre più, invece, a parlare di regionalizzazione, di devolution, di potenziare le differenze culturali, di incrementare l'apprendimento di lavori manuali finì a se stessi, anche attraverso l'apprendistato, in un momento in cui le fabbriche vengono spostate all'estero ed ai lavoratori è chiesta una rinuncia ai propri diritti sindacali in cambio della conservazione del posto di lavoro.

C'è indubbiamente qualcosa che non va nelle scelte che il Parlamento Italiano sta facendo negli ultimi anni, anche attestato dall'incremento notevole dei ricorsi alla Corte Costituzionale, rispetto alle scelte degli uomini che hanno combattuto e lavorato per l'Unità d'Italia.

Sinceramente ritengo che riappropriarci dei valori fondanti della nostra Carta Costituzionale sia un passaggio fondamentale che in questo periodo storico deve

essere fatto. Bisogna ripensare a quale direzione il nostro paese deve prendere in un mondo che corre molto più velocemente della burocrazia che attanaglia il nostro paese e delle scelte, culturali ed economiche, che stanno modificando non sempre positivamente, la società attuale.

Calamandrei, nel 1950, diceva che la scuola pubblica è espressione di unità, di coesione, di uguaglianza civica. Ed, inoltre, che *«attraverso la struttura dei programmi e del metodo didattico e la piena apertura della scuola a insegnanti ed a studenti di ogni convincimento e di ogni religione, senza alcuna preferenza di parte per gli uni e per gli altri, la scuola pubblica assicura che ogni voce sia presente, che nessuna verità venga insegnata senza essere, anzitutto, messa in dubbio nel pacato confronto con le verità opposte, che l'acquisizione dei convincimenti abbia luogo non sotto la pressione di una mentalità dogmatica, ma nello spirito della libera discussione critica, solo capace di non far dimenticare i contemporanei diritti dei convincimenti altrui»*.

I giovani vanno educati ricordandoci il significato maieutico del termine, come diceva Paulo Freire, vanno *«coscientizzati»*, perché educare significa ricercare i modi per modificare le circostanze in cui viviamo e noi stessi; perché *"il mondo non é, il mondo si sta facendo"* ed *"Il vero aiuto da dare all'uomo consiste nell'aiutarlo ad aiutare se stesso, nel farlo agente del suo stesso recupero, nel collocarlo in una posizione critica di fronte ai suoi problemi"*.

Bibliografia

- AA.VV. “Rapporto su finanziamento pubblico alla scuola privata nella Regione Lombardia” del 2009
- AA.VV. *Il sistema dell’istruzione in Toscana: analisi delle spese e dell’organizzazione nella prospettiva della sua regionalizzazione*, 2007 in Collana Educazione, Edizioni Plus
- ARAN Sicilia, *I riflessi della riforma sulle competenze delle amministrazioni centrali*, www.aran.it
- Auriemma Orazio, *Gli sviluppi della normativa sul diritto-dovere d’istruzione e formazione*, 2004 in Diritto & Diritti
- Bastico Mariangela, *Per i diritti, nessuno escluso*, 2010, www.bastico.eu
- Bin Roberto, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze*, ma delle politiche, in *Le Istituzioni del federalismo* n°2/2009
- Calamandrei Pietro, “*Difendiamo la scuola democratica*” pubblicato in “*Scuola democratica*”, IV suppl. al n°2 del 20 Marzo 1950.
- Campione Vittorio e Poggi Annamaria, “*Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l’autonomia delle istituzioni scolastiche*”, 2010, Il Mulino
- Cassese Sabino, “*«Plaidoyer» per un’autentica autonomia delle scuole*”, in *Foro italiano*, 1990
- Cassese Sabino, “*Il sistema educativo di istruzione e formazione nel quadro della Costituzione: la centralità dello studente tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo della persona*”.
- Cerini Giancarlo, *Verso il federalismo scolastico ... e se fosse “secessione leggera”?*, Centro produzione editoriale Castellalto, 2009 in www.edscuola.it
- Cimbalo Giovanni, “*Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*”, in www.anci.it
- Cocconi Monica, *l’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica di diritto pubblico.
- Consiglio Regionale Friuli Venezia Giulia – Area Giuridico-legislativa, *Dossier per l’esame in VI commissione*, 2008
- Cortese F. “*L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*”, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.
- D’Andrea Antonio, *Diritto all’istruzione e ruolo della repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, intervento al Convegno “*Insegnanti Scuola Costituzione*” tenutosi il 5/10/2009 a Roma in occasione della Giornata mondiale dell’insegnante 2009 in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Dacrema F., “*Buone e cattive notizie sull’apprendistato*”, in *ScuolaOggi* del 29/10/2010

- Dacrema F., “*Obbligo di istruzione e contratto di apprendistato sono incompatibili*” in www.educationduepuntozero.it
- De Anna Franco, *Federalismo, spesa e investimenti nel sistema di istruzione*, 2010 in www.educationduepuntozero.it
- De Martin Gian Candido, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali*, 2003 in “Amministrazione in cammino” rivista elettronica di diritto pubblico.
- De Martin Gian Candido, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in “Amministrazione in cammino” rivista elettronica di diritto pubblico.
- De Vita Paola, *La Corte Costituzionale torna sulla delimitazione della competenza Stato-Regioni in materia di istruzione*, 2009, in www.bollettinoadapt.it
- Di Cosimo Giovanni, “*Materie (riparto di competenze)*” voce del Digesto delle discipline pubblicistiche, aggior. III, Torino, 2008,
- Dossier documentale a cura di Valentina Lepore dal titolo “*L'istruzione: il ruolo delle Amministrazioni locali. Funzioni, criticità e prospettive*”, realizzato nell'ambito del progetto “La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali” realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica
- Fioroni Giuseppe, *Indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alla riforma del secondo ciclo del sistema educativo nazionale di istruzione e di quello di istruzione e formazione professionale*, Indagine conoscitiva della Commissione VII di Cultura, 2007
- Francavilla R., “*Il riordino dell'istruzione professionale: un rischio o un'opportunità?*” in Rivista “Scuola e Amministrazione” n°8 settembre 2010
- Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome e parti sociali, *Linee guida per la formazione nel 2010*, 2010
- Intravia S., “Al Lavoro a 15 anni invece che in classe, passo indietro sull'obbligo scolastico”, www.repubblica.it
- ISFOL, “*X Rapporto di monitoraggio sull'Apprendistato*”, 2010 in www.isfol.it
- ISFOL, “*Rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*”, 2010 in www.isfol.it
- Libro bianco sul futuro del modello sociale: *La vita buona nella società attiva*, 2009 in www.governo.it
- Ministero del Lavoro e MIUR, “*Italia 2020 - Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*”, 2010 in www.lavoro.gov.it
- Morrone A., “*L'istruzione nella revisione del Titolo V della Costituzione*”, Bologna 5/11/2001
- Odifreddi Dario, *C'è un “federalismo” che può salvare i talenti*, 2010 in www.ilsussidiario.net
- ONIDA Valerio, “*La Costituzione ieri e oggi*”; Il Mulino, Bologna, 2008
- Pajno A., “*L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*”, in Osservatorio sulla scuola dell'autonomia.

- Pajno A., L. Torchia, *“Il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca”*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *“La riforma di Governo”*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 370
- Paletta Angelo, *“Il bilancio sociale nella scuola dell’autonomia”* in www.old.istruzione.lombardia.it
- Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, CEDAM, 2006.
- Pezzini Barbara, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Convegno Associazione Italiana Costituzionalisti 2009
- Poggi Annamaria, *Autonomia scolastica e decentralizzazione*, 2008 in Programma Education FGA Working Paper n°6 del 12/2008 – Fondazione Agnelli
- Poggi Annamaria *“L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali”*. Relazione al Convegno *“Autonomia dell’istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”*, Università degli studi di Trento, 14 Novembre 2003.
- Poggi Annamaria, *“Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle «politiche» governative sull’istruzione (nota a prima lettura della sentenza n°200 del 2009)”* su Federalismi n°14/2009
- Poggi Annamaria, *“Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un equilibrio fra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche”* in *Le Regioni*, n°6/2002
- Poggi Annamaria, *“Un altro pezzo del «mosaico»: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione”* in www.federalismi.it
- Poggi Annamaria, *“Autonomia scolastica e decentralizzazione”*, in Programma Education FGA Working Paper n°6 del 12/2008
- Rapporto *Excellence in school* presentato al parlamento del Regno Unito dal Ministro per l’Educazione e il Lavoro D. Blunkett (Londra, 1997, p. 12).
- Renna M., *“Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione”* in *Diritto Amministrativo*, 2002
- Romei P., *“L’autonomia delle scuole: ragioni di un processo attuativo problematico”*, in *Amministrare*, 2002
- Sacchi Gian Carlo, *Federalismo scolastico: avanti adagio, quasi indietro*, 2009, nella rivista *“Educazione & Scuola”* il 5/6/2009 www.edscuola.it
- Saitta Fabio, *“L’autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?”* Relazione all’incontro seminariale organizzato dall’Associazione Nazionale Docenti *“Uno statuto per le scuole: la nuova prospettiva dell’autonomia statutaria”*, Cosenza, Aprile 2004, pubblicata in *“Le Istituzioni del Federalismo”* n°4/2004.
- Sandulli A., *“Il Sistema nazionale di istruzione”*, Il Mulino, Bologna 2003
- Sandulli Aldo, *“Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte Costituzionale”*, relazione all’incontro seminariale organizzato dall’Associazione nazionale docenti *“Uno statuto per le scuole: la nuova*

- prospettiva dell'autonomia statutaria”, Cosenza 2004 in *Le Istituzioni del Federalismo* 4.2004
- Sandulli Aldo, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, 2009 in www.costituzionalismo.it
 - Schema di piano programmatico del MIUR di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 2008
 - Simon H.A., “*The Architecture of Complexity*, in *Proceedings of American Philosophical Society*”, 106, 1969
 - Tiriticco Maurizio, *Scuola oggi scuola domani*, 2010 in www.edscuola.it
 - Tognon Giuseppe, *Il sistema scolastico: autonomia sì, devolution no*, 2006 in *CosmoPolis – rivista semestrale di cultura* n°1/2006
 - Trainito Giovanni, *La normativa sull'autonomia scolastica*, 2005 in *TreeLLLe*
 - Troisi Michele “*La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali»*. *Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*”, 2010 in *Le Regioni*.
 - Viceconte Nicola, “*La Giurisprudenza Costituzionale Stato-Regioni nel 2009*”, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti – n°00 del 2/7/2010*