



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2023

Un sistema scolastico per lo studente

di Aldo Sandulli

EDITORIALE SCIENTIFICA

# UN SISTEMA SCOLASTICO PER LO STUDENTE

*di Aldo Sandulli*

Professore ordinario di Diritto amministrativo

Luiss “Guido Carli” di Roma

SOMMARIO: 1. ARTICOLAZIONE DELLO SCRITTO; 2. QUALE RAPPORTO TRA EGUALGIANZA E MERITO NELLE SCUOLE?; 3. PER CHI LAVORA IL SISTEMA DI ISTRUZIONE?; 4. QUALE AUTONOMIA SERVE ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE?; 5. QUALE RUOLO PER GLI ITS? IL PUNTO SULL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 99/2022; 6. CONCLUSIONI.

## 1. Articolazione dello scritto

Questo scritto intende ragionare sulle prospettive che attendono la scuola italiana e sulla tenuta degli equilibri nel sistema di istruzione. Tale contributo non ha la pretesa di trattare del tema a tutto tondo, ma intende concentrarsi su quattro questioni di fondo, irrisolte o di particolare attualità.

Si affronterà, in avvio, il tema del rapporto tra eguaglianza e merito nella scuola, centrale nell’odierno dibattito politico.

Si passerà poi ad analizzare l’assetto organizzativo, provando a spiegare come sia strutturato attualmente il sistema scolastico e se ciò consenta di perseguire adeguatamente la funzione conferita per legge. Per poter compiere questa disamina è necessario innanzitutto chiarire per chi debba lavorare tale sistema e, più precisamente, chi sia al centro del sistema scolastico.

Un terzo punto da approfondire è quello dell’autonomia delle scuole. Si tratta di capire in che cosa debba consistere l’autonomia di cui necessitano le scuole per poter operare al meglio.

Infine, si svolgeranno alcune considerazioni sul sistema integrato degli Its, che costituiscono l’anello mancante del nostro sistema di istruzione. Si cercherà di capire, in particolare, a che punto sia l’attuazione della legge n. 99/2022, che ha inteso rilanciare tale tipologia di istruzione terziaria, e come esso possa coordinarsi con il disegno di legge di riforma della filiera formativa tecnologico-professionale, elaborato dall’attuale governo.

## 2. Quale rapporto tra eguaglianza e merito nella scuola?

Il contenuto teorico della scelta di aggiungere il termine “merito” al nome del Ministero (Ministero dell’istruzione e del merito, MIM) si può probabilmente rinvenire nel recente libro di Paola Mastrocola e Luca Ricolfi (*Il danno scolastico. La scuola progressista come macchina della diseguaglianza*, Milano, La Nave di Teseo, 2021).

Il libro espone la tesi per la quale le politiche di inclusione e di democratizzazione hanno finito per penalizzare, paradossalmente, le classi meno agiate. Bisognerebbe invece valorizzare gli studenti che intendono studiare e abbandonare l’idea della scuola come strumento di socialità, ritornando alla scuola come mezzo di conoscenza.

Per vagliare la bontà di tale tesi, bisogna partire dalla Costituzione. È noto che essa inquadra il diritto all’istruzione tra i fondamentali diritti sociali degli individui. Un diritto non rinunciabile, sino all’assolvimento dell’obbligo scolastico, perché si tratta di un servizio pubblico sociale a fruizione coattiva. La Costituzione afferma anche che devono essere rimossi gli ostacoli che impediscono a ciascun individuo di partire dalle medesime condizioni di partenza. La nostra Carta fondativa, pertanto, pone principalmente obiettivi di eguaglianza sostanziale e di coesione sociale, mentre il merito è conseguenza della garanzia di eguaglianza sostanziale. Il merito è espressamente contemplato, nella Costituzione, ai fini del diritto allo studio nell’istruzione superiore, che è garantita ai capaci e meritevoli, se privi di mezzi. Questo si è tradotto, soprattutto nel corso dell’ultimo quarto del Novecento, in una forte dinamica sociale, che ha garantito un significativo ascensore sociale. Dunque, nei fatti, le politiche pubbliche attive di rimozione delle diseguaglianze hanno prodotto risultati di un certo rilievo, in particolare negli ultimi decenni del millennio.

Nell’ultimo quarto di secolo, a causa delle gravi crisi economico-finanziarie, le diseguaglianze sono tornate ad accentuarsi (in particolare, diseguaglianze territoriali, tra Nord e Sud, e diseguaglianze tra città e zone rurali e, nelle città, tra zone centrali e zone periferiche) e si è sostanzialmente bloccato l’ascensore sociale. Il rapporto INVALSI 2023 segnala il crescente divario tra Settentrione e Meridione.

Dunque, prima di parlare di merito nelle scuole, andrebbero mitigate le diseguaglianze sociali e territoriali e andrebbe fatto ripartire l’ascensore sociale.

La scuola deve essere orientata a costruire una comunità sociale

oppure a trasmettere nozioni? Tendenzialmente, dovrebbero essere perseguiti entrambi gli obiettivi. Certamente, il tema della socialità e della consapevolezza della socialità è un esito importante, perché, al fine della stipula di un patto sociale, occorre che vi sia una comunità, una società coesa. Dopodiché, bisognerebbe anche garantire un miglioramento delle prestazioni del servizio di istruzione e valorizzare i migliori studenti, garantendo una istruzione di qualità. I due obiettivi, in effetti, non seguono necessariamente direzioni divergenti.

Ma bisogna anche ragionare sul fatto che, se gli insegnanti della scuola italiana sono tra quelli pagati meno in Europa, non ci si può poi attendere che venga erogata una istruzione di qualità, poiché gli studenti più brillanti a livello scolastico e universitario non hanno come obiettivo prioritario quello di andare a svolgere un lavoro per cui si viene sottopagati. Al contempo, è anche calato il rilievo sociale dell'insegnante. Un tempo lo status sociale del docente di scuola era molto elevato, mentre oggi, in Italia, non è più così. In Finlandia, ad esempio, i docenti non hanno stipendi elevati, ma il loro status sociale è assai elevato, per cui il lavoro di insegnante è molto ambito.

I nostri docenti stanno tenendo a galla la scuola italiana, nonostante la scarsa paga, grazie all'afflato etico e vocazionale di una buona parte di loro. Non sempre, però, le forti spinte sindacali indirizzano le scelte di settore verso direzioni efficaci. Ad esempio, le risorse finanziarie disponibili andrebbero impegnate per la stabilizzazione dei precari o per gli aumenti di stipendi dei docenti di ruolo? Se non vi fosse carenza di risorse, la risposta sarebbe che andrebbero perseguiti entrambi gli obiettivi. Ma in presenza di risorse finanziarie scarse?

Altro interrogativo da porsi è se la diseguaglianza crescente dipenda dalle politiche di inclusione (tesi sostenuta da Mastrocola e Ricolfi) oppure se essa sia conseguenza dei tagli drastici alla spesa pubblica per l'istruzione, operati nel corso degli ultimi decenni. Tra le due tesi, si potrebbe forse propendere per la seconda.

### 3. Per chi lavora il sistema di istruzione?

Qual è il *core*, il centro della funzione (*rectius*, del servizio) di istruzione? Per chi opera la struttura organizzativa dell'istruzione?

Se si va a studiare l'attuale sistema di istruzione e si guarda alla sua evoluzione nell'ultimo quarto di secolo, la risposta a tali interrogativi

risulta più difficile di quanto potrebbe sembrare dalla lettura delle disposizioni costituzionali sul servizio di istruzione.

Per circa un ventennio (ai sensi del d.lgs. n. 300/1999), l'istruzione primaria, secondaria e terziaria sono state riunite in un unico Ministero, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), che ha operato dal 2001 al 2006 e poi dal 2008 al 2020. Soltanto durante il Governo Prodi II, tra il 2006 e il 2008, si era ritornati a due ministeri distinti.

Nel gennaio 2020, nel corso del Governo Conte II, si è provveduto, con il decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, a separare il Ministero dell'istruzione (che concentra le funzioni relative all'istruzione primaria, secondaria e, per la terziaria, agli Irs) dal Ministero dell'università e della ricerca (che si occupa dell'istruzione terziaria per ciò che concerne l'università e i percorsi AFAM).

Sempre nel 2020, con due d.P.C.M. (n. 166 e 167/2020) è stato riorganizzato il Ministero dell'istruzione (oggi denominato Ministero dell'istruzione e del merito, MIM). Il primo tra i due decreti ha individuato due Dipartimenti in seno al Ministero: quello per il sistema educativo di istruzione e formazione e quello per le risorse umane, finanziarie e strumentali. Il primo Dipartimento è articolato in 4 direzioni generali (ordinamenti scolastici; personale scolastico; studente; fondi strutturali, edilizia e digitale), con 24 uffici dirigenziali. Il secondo Dipartimento è strutturato in 3 direzioni generali (risorse umane e finanziarie; sistemi informativi e statistica; progettazione organizzativa, comunicazione e contratti) con 16 uffici dirigenziali.

Fatta questa ampia descrizione del livello centrale, cosa si ricava in ordine all'interrogativo posto in avvio: per chi lavora il Ministero dell'Istruzione e del Merito?

In prima battuta, verrebbe da pensare che lavori per sé stesso.

Difatti, uno dei due Dipartimenti, pur fornendo anche una parte di servizi di supporto alle scuole, è dedicato in gran parte a far andare la macchina del moloch ministeriale.

Con il risultato per cui una buona parte delle risorse dell'apparato centrale sono concentrate su profili strumentali. È come se un'azienda, anziché produrre beni e servizi, pensasse per metà della sua forza lavoro all'organizzazione, agli stipendi e alle carriere degli impiegati, ai contratti, ecc. (questo Dipartimento, inoltre, non si occupa del personale delle scuole, ma soltanto del personale ministeriale). In realtà, come detto, il Dipartimento non si occupa esclusivamente di *back offi-*

ce, ma supporta anche le scuole in relazione ai compiti strumentali: ma resta in gran parte valido il ragionamento fatto.

Se si mette da parte questa subitanea impressione, altro pensiero che sorge, guardando la struttura organizzativa del Ministero, è che esso operi in funzione degli insegnanti e del personale ATA. E, difatti, una consistente parte delle direzioni generali del Dipartimento che ha competenze esterne è concentrato sull'assunzione, sul rapporto di lavoro, sui rapporti sindacali, sulla formazione, sul contenzioso dei dipendenti delle scuole.

È soltanto in terza battuta che viene in mente che il sistema di istruzione potrebbe dover operare in funzione degli studenti e delle loro famiglie.

Si pensi a questo dato: su sette direzioni generali ripartite tra i due Dipartimenti, soltanto una è dedicata allo studente, alle politiche di inclusione e all'ordinamento scolastico. È un discorso un po' semplificato, ma si potrebbe dire che soltanto il 15% del Ministero lavora per lo studente, mentre, ai sensi della Costituzione, la persona dovrebbe essere al centro del sistema. Se si elencano i grandi temi irrisolti della scuola (l'inclusione, il sostegno, la dispersione scolastica) e si guarda a quanto spazio essi abbiano nell'attuale struttura scolastica, si può percepire il grave disallineamento con cui il potere pubblico affronta i temi della scuola.

La Costituzione non fa sorgere alcun dubbio sul fatto che il sistema di istruzione debba operare in funzione dello studente. Infatti, quest'ultimo è titolare del diritto all'istruzione, un diritto universale che consente a chiunque, in applicazione del principio di eguaglianza sostanziale e dei principi di dignità della persona e di solidarietà, di poter apprendere e di poter formare e maturare la propria personalità sulla base della crescita culturale e delle competenze tecnico-professionali. La Costituzione repubblicana non ammette limitazioni di sorta al godimento di tale diritto universale: «La scuola è aperta a tutti», recita l'art. 34, primo comma, Cost. In sostanza, attraverso la scuola, si forma una comunità sociale e politica fondata sulla persona e sulla conoscenza.

Ma l'attuale organizzazione del Ministero non sembra del tutto coerente rispetto a tali obiettivi.

All'apparato centrale si affianca quello periferico, costituito da diciotto uffici scolastici regionali (di cui quindici di livello dirigenziale generale). Per lungo tempo si è discusso della possibilità di trasferire

alle regioni l'apparato periferico dello Stato in materia di istruzione, ma l'ipotesi non si è concretizzata. Gli uffici scolastici regionali, peraltro, erano stati gradualmente indeboliti sotto il profilo strutturale e delle risorse di personale, pur conservando funzioni significative. Gli uffici scolastici regionali, difatti, costituiscono uno snodo fondamentale, perché svolgono funzioni importantissime di collegamento, coordinamento, ausilio e vigilanza sulle istituzioni scolastiche. Gli USR sono rimasti nell'amministrazione periferica dello Stato, ma, nei fatti, rispondono quasi più alle regioni che al Ministero. Esse vestono le sembianze di Arlecchino servitore dei due padroni, nel senso che dipendono strutturalmente dal Ministero, ma rispondono funzionalmente più ai Presidenti delle regioni, con ciò contribuendo a sfrangiare il sistema scolastico in tanti sistemi distinti, almeno sul piano della struttura dell'ordinamento scolastico e su quello delle prassi amministrative.

#### 4. Quale autonomia serve alle istituzioni scolastiche?

L'autonomia delle istituzioni scolastiche avrebbe dovuto consentire di migliorare le prestazioni agli studenti. Il riconoscimento della personalità giuridica alle istituzioni scolastiche statali ha comportato il trasferimento di una serie di competenze alle scuole. In particolare, sono state trasferite agli istituti scolastici le competenze in materia di: a) carriera scolastica; b) rapporto con gli alunni; c) amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse; d) stato giuridico ed economico del personale.

L'esercizio di queste funzioni richiede però il possesso di significative conoscenze tecniche, soprattutto giuridiche, da parte degli istituti e dei loro dirigenti scolastici (che ricoprono il ruolo di legale rappresentante e principale figura manageriale delle scuole) e dei loro DSGA (non sempre presenti presso tutte le istituzioni scolastiche).

Ad esempio, gli istituti scolastici, essendo chiamati alla gestione delle proprie risorse, operano come stazioni appaltanti. Di conseguenza, sono tenuti ad osservare una normativa nota per il particolare tecnicismo, quale quella in materia di contratti pubblici e trasparenza. Gli istituti scolastici, inoltre, occupandosi dello stato giuridico ed economico del personale, sono altresì deputati a ricostruire il trattamento pensionistico e previdenziale del corpo docente, scontrandosi

similmente con la complessità della normativa di riferimento. Ancora, le scuole devono rendicontare nel dettaglio tutte le spese relative a progetti, laboratori, ecc. Infine, i dirigenti scolastici possono, come spesso avviene, rappresentare personalmente in giudizio gli istituti scolastici nelle controversie di primo grado di fronte al giudice del lavoro. Difatti, sebbene l'art. 14, c. 7-*bis*, d.P.R. n. 275/1999 attribuisca all'Avvocatura dello Stato la rappresentanza e la difesa in giudizio delle istituzioni scolastiche, queste possono stare in giudizio per mezzo di propri dipendenti, *ex art. 417-bis*, c.p.c., nelle controversie sui rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici.

L'attribuzione alle istituzioni scolastiche di queste incombenze burocratiche ha determinato un consistente aggravamento delle attività amministrative delle scuole e, al contempo, ha finito per distrarre il dirigente scolastico e il personale della scuola dall'obiettivo principale dell'autonomia scolastica, che è quello di migliorare le prestazioni di istruzione agli studenti, adattandole al contesto territoriale di riferimento. Anche l'assunzione e l'entrata in servizio di DSGA non pare aver risolto il problema, ma lo ha soltanto attenuato.

Una parte di queste funzioni burocratiche caricate sulle singole scuole potrebbero essere accentrate al Ministero o, più propriamente, previo rafforzamento degli organici, agli USR. Tale accentramento offrirebbe il vantaggio di poter far ricorso all'*expertise* tecnico-giuridica del personale ministeriale oppure del rafforzato personale degli USR. Si eviterebbe così di ricorrere al reclutamento di migliaia di esperti da assegnare a ciascun istituto scolastico. Inoltre, liberando gli istituti scolastici dalle incombenze burocratiche cui sono oggi sottoposti, si consentirebbe loro di dedicarsi all'erogazione dell'offerta formativa e ai servizi agli studenti.

Si potrebbe quindi esercitare l'autonomia funzionale della scuola nella direzione per la quale essa era stata pensata, liberata dalle pastoie burocratiche che oggi l'avviluppano. Anche qui, insomma, il cuore dell'autonomia dovrebbe essere il servizio allo studente e, invece, siamo ben lontani, al momento.

## 5. Quale ruolo per gli ITS? Il punto sull'attuazione della legge n. 99/2022

Un ultimo profilo riguarda l'attuazione o, meglio, la ritardata at-



tuazione della legge n. 99/2022, la legge relativa alla riforma degli Its Academy.

Come è noto, gli Its servono per la formazione di tecnici specializzati nel campo della tecnologia e dell'innovazione. Le imprese italiane hanno necessità di assumerne centocinquantamila dall'estero, perché in Italia mancano queste figure di alta specializzazione.

Siamo ai confini dell'istruzione scolastica (la quale copre la primaria e la secondaria, inferiore e superiore), perché gli Its fanno parte dell'istruzione terziaria. Ma l'istruzione terziaria tecnica costituisce il naturale sbocco per gli studenti degli istituti tecnici e professionali, per cui se essa funzionasse bene se ne gioverebbe l'intera filiera della formazione tecnica e professionale. Tale forma di istruzione terziaria è stata per lungo tempo assente e poi è rimasta, per parecchi anni, su un binario morto. Il PNRR ha scommesso in modo significativo su tale tipologia di istruzione, che si affianca al possibile sbocco universitario e che allarga di molto le possibilità di rinvenire un lavoro ben retribuito nelle imprese per l'innovazione.

Le università non hanno mai visto di buon occhio tale anello mancante del sistema di istruzione e hanno tentato in vari modi di rallentarne la realizzazione, anche perché lo hanno considerato in concorrenza con le cd. lauree specializzanti. La legge n. 99/2022, adottata anche a seguito del PNRR, ha previsto, in particolare, l'erogazione, a conclusione del percorso triennale degli Its, di un titolo di studio avente valore legale di quinto livello nel panorama europeo, pari a quello di un *bachelor*, di una laurea triennale.

La domanda da porsi, anche legata al ragionamento sul merito effettuato in precedenza, è se studiare presso gli Its fornisca una istruzione terziaria di livello inferiore rispetto all'università, come sostenuto da alcuni. È, però, al fondo, un interrogativo fuorviante, perché il concreto rilievo da compiere è se non sia meglio una istruzione terziaria rispetto a nessuna istruzione. Quel che si vuol dire è che gli Its dovrebbero riuscire a intercettare quella fascia di studenti che esce dalla secondaria, ma non si iscriverebbe all'università oppure quell'altra che, dopo essersi iscritta al primo anno di università, finisce per rinunciare all'istruzione terziaria. Gli Its non devono quindi essere intesi in concorrenza con le università, ma dovrebbero costituire semmai il completamento e l'integrazione del sistema terziario: non si può escludere, infatti, che vi siano studenti che partono dagli Its per poi transitare, attraverso apposite passerelle bidirezionali, nel percorso universitario.

Il problema della legge n. 99/2022 è che ha pochissime norme auto-applicative e richiede un complesso lavoro attuativo, con l'adozione di una decina di decreti di attuazione. Negli ultimi mesi del precedente governo, erano stata predisposta una prima bozza dei decreti, ma, con il nuovo governo, l'attuazione ha subito uno stop. Sono passati parecchi mesi, ma sin qui ha visto la luce soltanto il decreto attuativo che ha istituito il Comitato Nazionale Its Academy (17 maggio 2023, n. 87). Per altri due-tre decreti si è però a buon punto, essendosi in fase di interlocuzione con gli altri Ministeri e con le regioni.

Una possibile causa di rallentamento dell'attuazione della riforma degli Its potrebbe essere costituita dal disegno di legge che l'attuale Ministro dell'istruzione ha elaborato sulla riforma della filiera formativa tecnologico-professionale, la quale pertanto ha l'obiettivo della complessiva ristrutturazione della filiera dell'istruzione tecnico-professionale. Il tentativo potrebbe condurre, nel medio periodo, all'esito positivo del rilancio dell'intera area degli istituti tecnico-professionali, attraverso un più efficace coordinamento tra istruzione secondaria superiore, istruzione terziaria, mondo del lavoro e delle imprese.

Fatto sta che, al momento, il processo attuativo è ancora *in itinere*. Sin quando non giungerà a compimento, non si potrà considerare conseguito uno tra gli obiettivi più sfidanti del PNRR, che consentirebbe di colmare il gap con gli altri Paesi europei, in particolare con la Germania, la Francia, la Svizzera e gli altri Paesi, i quali hanno già un sistema formativo di tipo tecnico-professionale molto sviluppato.

## 6. Conclusioni

In conclusione, la situazione attuale della scuola italiana non pare essere tra le più rosee.

Accanto ai temi qui affrontati, occorre anche considerare che si tratta di un settore altamente condizionato dall'influenza sindacale, con una normativa alluvionale e frammentata, sulla quale, nonostante le dichiarazioni di facciata, non si è proceduto a una razionalizzazione, ma anzi è andato crescendo il caos normativo.

Il fatto che si tratti di un periodo non buono per le scuole è un paradosso se si pensa che l'istruzione scolastica italiana non ha mai avuto tante risorse finanziarie a disposizione da un quarto di secolo a questa parte.

Se le strutture organizzative non si rivolgeranno primariamente alla cura della persona (e, si intende, della persona *tout court*: della persona dotata di cittadinanza sociale, anche a prescindere da quella giuridica), il disegno della Carta costituzionale, ancora vivo e attuale, risulterà tradito.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il contributo mira ad affrontare, attraverso un'analisi snella e diretta, alcuni problemi attuali o, comunque, irrisolti del nostro sistema di istruzione. In particolare, sono trattate le seguenti questioni: il rapporto tra eguaglianza e merito nelle scuole, che è stato oggetto di un recente dibattito a livello istituzionale e presso l'opinione pubblica; l'attuale struttura del sistema di istruzione e la sua adeguatezza a soddisfare i bisogni dei destinatari delle prestazioni ovvero gli studenti delle scuole e le loro famiglie; la tipologia di autonomia scolastica di cui dovrebbero usufruire le scuole, che dovrebbe essere meno burocratica e più votata alla concreta attività di istruzione; lo stato di attuazione della riforma degli Its e della filiera formativa tecnologico-professionale. Si perviene alla conclusione per la quale la scuola italiana, nonostante possa contare sugli ingenti finanziamenti pubblici del Pnrr, stia attraversando uno tra i periodi più complicati della storia repubblicana.

EN

The essay aims to analyse, through a direct investigation, some current unresolved issues of our education system. In particular, the topics dealt in the article are the following: the relationship between equality and merit, which has been the subject of a recent debate; the adequacy of the current organization of the education system; the kind of autonomy suits our schools; the implementation of the reform of the Its Academy. The Italian school, despite being able to count on the huge public fund of the Pnrr, is going through one of the most difficult periods of the republican history.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*