

Recensione a Anna Maria Poggi, “Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese”, Il Mulino, Bologna, 2019

di Simone Cafiero – Dottore in Giurisprudenza nell’Università degli Studi di Napoli Federico II

Il volume recensito si sviluppa a partire da una premessa che, dichiaratamente, non si pone sul piano della considerazione del dato normativo, bensì su quello dell’osservazione della realtà di fatto: «lo stato di salute del diritto all’istruzione in Italia non è florido. Il paziente è grave, ma per fortuna non è ancora in coma»¹. Diversi sono, infatti, i sintomi da cui traspare l’odierna condizione dell’istruzione nel nostro Paese, attentamente analizzati dall’Autrice².

Primo fra questi, il fenomeno della dispersione scolastica: stando ai dati raccolti in un documento del gennaio 2018³ dalla Cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica, istituita presso il MIUR, con riferimento al periodo 2015-2016 è possibile rilevare un tasso potenziale di abbandono scolastico dell’ 1,35% nella scuola secondaria di primo grado e del 4,3% nelle scuola secondaria di secondo grado; entrambi i valori sono sensibilmente superiori a quelli rilevati dall’indagine immediatamente precedente svolta sempre dal MIUR in tema di dispersione scolastica. A conferma di ciò, il rapporto ISTAT 2018 segnala che nel 2017 si interrompe la diminuzione degli abbandoni scolastici precoci, registrandosi anzi, rispetto all’anno precedente, un incremento del 2%. Lo stesso rapporto mostra come il fenomeno della dispersione riguardi anche l’istruzione universitaria e, più in generale, terziaria: l’Italia risulta penultima fra i paesi europei per

¹ A. M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 10.

² Le rilevazioni statistiche di seguito riportate si trovano in A. M. POGGI, *op. cit.*, p.11 ss.

³ MIUR (a cura di), *Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa*, 2018.

percentuale di adulti fra i 25 e i 64 anni con almeno il diploma (60,9% contro una media europea del 77,5%)⁴. Inoltre, nel nostro Paese assume grande rilievo il fenomeno dei giovani NEET (*neither in education nor in employment*), cioè estranei sia al circuito della formazione sia a quello del lavoro. Secondo il Rapporto giovani 2016 dell'Istituto Toniolo, l'Italia è il paese europeo con il maggior numero di NEET in termini assoluti, mentre in termini relativi è seconda solo alla Grecia⁵. A ciò deve aggiungersi che la dispersione scolastica ed universitaria incide significativamente sulle prospettive di occupazione: i dati Eurostat in materia indicano con chiarezza che coloro che sono in possesso soltanto di un titolo d'istruzione secondaria inferiore sono più esposti al rischio di disoccupazione rispetto a chi ha raggiunto un livello di istruzione più alto⁶. Infine, la dispersione scolastica presenta un'evidente correlazione con l'aumento del rischio che il minore sia coinvolto in attività illegali: secondo uno studio di *Save the children* del 2014, circa il 66% dei minori allora coinvolti nel circuito della giustizia minorile aveva svolto attività lavorative prima dei 16 anni; fra questi, una quota significativa dichiarava di aver lavorato fra gli 11 e i 12 anni, in condizioni di grave sfruttamento e al di fuori della cerchia familiare. Molti degli intervistati affermavano di aver compiuto attività illecite fra i 12 e i 15 anni, in concomitanza con l'incremento del disagio vissuto in ambiente scolastico, spesso culminato nella bocciatura o nell'abbandono degli studi⁷.

Ulteriore fenomeno sintomatico delle difficoltà attraversate dall'istruzione italiana è quello dei divari territoriali. Un'indagine di *Save the children*⁸ rivela come la quota di *early school leavers*, cioè di giovani fra i 16 e i 24 anni che hanno conseguito soltanto l'attestato di scuola secondaria di I grado e che scelgono di non proseguire gli studi, sia sensibilmente più alta nelle regioni del Sud che in quelle del Nord⁹. I menzionati divari riguardano anche le conoscenze acquisite nel corso degli studi: i risultati del test Invalsi dell'anno scolastico 2016/2017 mostrano che, tra gli studenti della seconda classe delle scuole secondarie di II grado, i punteggi degli studenti del Nord nelle abilità

⁴ ISTAT, *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Roma, 2018.

⁵ ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO (a cura di), *Una generazione in panchina. Da Neet a risorsa per il Paese. Rapporto Giovani 2016*, Vita e Pensiero, Milano, 2017.

⁶ Più specificamente, nel periodo fra il 2007 e il 2013 il tasso di occupazione di questo gruppo si è ridotto di 5,1 punti percentuali, a fronte di una riduzione dell'1,7% fra chi aveva un livello di istruzione medio e dell'1,8% fra chi aveva un livello di istruzione alto (dati citati in A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 23).

⁷ SAVE THE CHILDREN ITALIA (a cura di), *Lavori ingiusti. Indagine sul lavoro minorile e il circuito della giustizia penale*, 2014.

⁸ SAVE THE CHILDREN (a cura di), *Atlante dell'infanzia (a rischio)*, II ed., Roma, 2011.

⁹ Se nel Friuli-Venezia Giulia si riscontra una percentuale pari al 12,1% del numero totale, nelle Regioni dell'Italia meridionale ed insulare le percentuali sono molto più alte: 26% in Sicilia, 23,9% in Sardegna, 23,4% in Puglia, 23% in Campania.

numeriche sono di 12,4 punti superiori alla media nazionale, mentre quelli degli studenti del Sud sono inferiori ad essa di oltre 14 punti; un divario simile, anche se meno accentuato, si riscontra quanto alle competenze alfabetiche¹⁰.

Indicazioni di tenore analogo provengono dalla valutazione, sull'intero territorio nazionale, dell'apprendimento delle competenze irrinunciabili: secondo i dati PISA 2015, un alunno italiano su quattro non è in possesso delle competenze matematiche minime, mentre uno su cinque denota gravi difficoltà nell'analisi e nella comprensione del significato di testi scritti¹¹.

Il quadro sommariamente descritto rappresenta, nelle parole dell'Autrice, un vero e proprio «fallimento formativo»; più precisamente, esso dimostra l'incapacità del sistema dell'istruzione e della formazione di conseguire gli obiettivi «di alfabetizzazione generale [...] e specifica»¹² indicati dall'art. 34 Cost. e, con ciò, di realizzare un aspetto essenziale del programma di «promozione e realizzazione della persona umana»¹³ che ispira l'intero sistema costituzionale. Si pone, così, il problema di identificarne le cause e proporre soluzioni utili ad invertire la rotta.

La tesi di fondo del volume, enunciata dall'Autrice nell'introduzione, è che il descritto fallimento dell'istruzione italiana sia dovuto ad una progressiva «crisi dell'identità costituzionale»¹⁴ dello Stato sociale nel suo complesso, consistente nella marcata accentuazione della sua componente *di protezione* e, correlativamente, nell'indebolimento di quella *di promozione*. In altri termini, la crisi dell'istruzione va riguardata come un aspetto emblematico di un fenomeno più ampio e complesso: lo smarrimento del carattere (anche) promozionale dello Stato sociale. Sicché non è possibile riflettere sulle condizioni attuali dell'istruzione prescindendo da una più complessiva disamina delle vicende dello Stato sociale e dei suoi paradigmi concettuali¹⁵, nella consapevolezza del suo porsi come indispensabile «chiave della legittimazione dello Stato moderno»¹⁶.

¹⁰ Rapporto annuale ISTAT 2017.

¹¹ MIUR (a cura di), *Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa*, cit.

¹² A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 27.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, p. 167.

¹⁵ Con estrema chiarezza, l'Autrice afferma in tal senso che «la crisi che oggi attanaglia lo Stato sociale, più che economica, è dunque una crisi di ri-definizione dello stesso, in un contesto completamente diverso rispetto a quello che, storicamente, gli diede origine, e cioè il contesto delle lotte per il lavoro e per la previdenza sociale» (A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 29).

¹⁶ Definizione, quest'ultima, che l'Autrice riprende da G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 21.

In base a questa impostazione, la prima parte del volume (Capp. I - III) è dedicata a quella che può definirsi una “storia sociale” dell’istruzione: un’indagine, cioè, che ripercorre le principali vicende del sistema scolastico e universitario italiano, quali elementi essenziali e spie sintomatiche dello sviluppo e delle trasformazioni dello Stato sociale dall’Unità d’Italia ai giorni nostri. La seconda parte (Capp. IV - V) si propone invece di precisare i caratteri fondamentali dell’*identità* originariamente impressa dalla Costituzione allo Stato sociale, e di elaborare, con specifico riguardo all’istruzione, soluzioni che consentano di darvi attuazione.

La fase storica successiva all’unificazione vide la classe dirigente liberale affaticarsi intorno al modo in cui affrontare la considerevole diffusione dell’analfabetismo¹⁷, nella consapevolezza che quest’ultimo, determinando un’assoluta incomunicabilità tra una minoranza istruita e colta e le masse relegate alla miseria e all’ignoranza, «costituiva la più potente minaccia per il nascente Stato italiano, poiché minava alla radice la stessa possibilità di considerarsi un’unica nazione»¹⁸. Allo scopo di porvi rimedio – con, probabilmente, l’intento ulteriore di fare dell’istruzione statale un fattore di controllo sociale¹⁹ - nel 1861 fu estesa all’intero territorio nazionale la nota legge Casati²⁰, già in vigore nel Regno di Sardegna dal 1859, che mirava alla centralizzazione dell’istruzione superiore (licei classici e istituti tecnici erano posti a carico dello Stato), mentre restava a carico dei Comuni l’istruzione elementare; oltre a ciò, essa imponeva un obbligo di istruzione elementare, senza però specificare le sanzioni che avrebbero trovato applicazione in caso di violazione dello stesso. I risultati in termini di alfabetizzazione furono piuttosto modesti, soprattutto al Sud. Ciò si spiega, per un verso, con il fatto che la legge era stata originariamente «pensata per territori già adusi ad una certa cultura dell’amministrazione»²¹, e solo in seguito estesa all’intero Regno d’Italia, sicché «la sua effettività negli altri territori non fu automatica e, anzi, la sua applicazione risultò piuttosto difforme»²²; per altro verso, e forse soprattutto, con il fatto che essa – in piena coerenza con i tratti essenziali dello Stato liberale – imponeva l’obbligo scolastico ma si asteneva da

¹⁷ L’Autrice, muovendo dagli apporti analitici di A. ASOR ROSA, *La cultura, Tomo secondo, Storia d’Italia*, IV, *Dall’Unità ad oggi*, Einaudi, Torino, 1975, ricorda come nel 1861 il 75% della popolazione italiana fosse analfabeta.

¹⁸ A. M. POGGI, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁹ Secondo l’Autrice, difatti, «certamente vi fu anche la volontà di esorcizzare una ribellione delle classi più povere e, del resto, diversamente non poteva essere, in una società di stampo prettamente liberale, in cui le masse rurali e contadine confidavano in una rivoluzione sociale che ribaltasse la situazione di inferiorità sociale ed economica» (ivi, p. 41).

²⁰ Regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725.

²¹ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 40.

²² *Ibidem*.

qualunque intervento di protezione o sostegno che affrontasse i divari sociali e consentisse ai figli delle famiglie povere di assolverlo²³. In ogni caso l'Autrice, sulla scia delle considerazioni di Alberto Asor Rosa, esprime un giudizio positivo sulla legge Casati, ritenendo che essa abbia conseguito comunque risultati considerevoli sul piano dell'apprestamento delle strutture scolastiche e abbia manifestato «la consapevolezza da parte dei gruppi dirigenti della centralità del problema della scuola nella formazione del nuovo Stato»²⁴.

Di grande rilievo fu poi, agli inizi del Novecento, la legge Daneo-Credaro²⁵ del 1911, che – superando il sistema delineato dalla legge Casati – pose la scuola elementare a carico dello Stato, modificò la disciplina dell'obbligo scolastico e (in materia che oggi diremmo di “assistenza scolastica”) riconobbe il Patronato scolastico come ente morale, prevedendo che esso fosse istituito in ogni Comune e beneficiasse di finanziamenti obbligatori statali nonché di finanziamenti facoltativi dei Comuni e dei privati. Si intendeva, in tal modo, assicurare l'uniformità dell'istruzione elementare, superando le differenze territoriali connesse alla sua dipendenza dalle finanze dei singoli Comuni²⁶.

Il più significativo dei passaggi successivi fu la riforma Gentile²⁷, la cui impronta marcatamente elitaria, rispondente alle convinzioni di Gentile stesso e perfettamente consona ai caratteri del regime fascista, determinò un imponente crollo degli iscritti alle scuole medie inferiori e superiori, nonché alle facoltà universitarie. A ciò si aggiunse l'istituzione della scuola complementare, che si sostituiva alla preesistente scuola tecnica e – ciò che è decisivo per comprendere gli intenti della riforma – non offriva sbocchi di studio successivi al suo completamento; in buona sostanza, essa era stata deliberatamente concepita come un “vicolo cieco” preposto a impedire la prosecuzione degli studi ai meno abbienti, frustrandone le speranze di emancipazione culturale e sociale.

²³ In tal senso l'Autrice afferma che «per quasi metà del territorio italiano, infatti, l'istruzione non era una priorità, perché la vera priorità era costituita dallo stato di povertà delle famiglie. Il che dà probabilmente ragione a quanti sostengono che la lenta crescita dell'alfabetizzazione risiede proprio nel non aver affrontato “globalmente”, cioè con interventi sociali integrati, la questione meridionale e sociale» (ivi, p. 44).

²⁴ Così A. ASOR ROSA, *La cultura*, cit., p. 843.

²⁵ Legge 4 giugno 1911, n. 487.

²⁶ In tal senso, l'allora direttore generale dell'istruzione primaria e popolare Camillo Corradini ebbe a descrivere la situazione preesistente alla legge Daneo-Credaro nei seguenti termini: «la spesa per l'istruzione elementare viene a trovarsi in ragione diretta della potenzialità economica dei bilanci comunali e in ragione inversa della gravità del bisogno» (cfr. A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 49).

²⁷ Costituita dal regio decreto legislativo 31 dicembre 1922, n. 1679 e dai seguenti regi decreti, adottati sulla base delle deleghe in esso contenute: r. d. 6 maggio 1923, n. 1054; r. d. 16 luglio 1923, n. 1753; r. d. 30 settembre 1923, n. 2102; r. d. 1° ottobre 1923, n. 2185; r. d. 31 dicembre 1923, n. 3126.

Rispetto a tale quadro, un momento di svolta decisivo nella storia sociale dell'istruzione italiana fu rappresentato dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Nel contesto della rifondazione dello Stato e del suo ordinamento giuridico all'insegna di un nuovo rapporto tra la persona e l'autorità pubblica – caratterizzato dalla priorità della prima sulla seconda e, parimenti, dal riconoscimento del ruolo fondamentale della seconda nel consentire il pieno sviluppo della prima – i costituenti intesero dedicare all'istruzione specifiche disposizioni costituzionali, atte a vincolare il legislatore futuro. Si tratta dell'art. 33 e, ancor più, dell'art. 34 Cost., posti dall'Autrice in stretta connessione con gli artt. 2, 3 e 4 Cost.; una connessione che consente di intendere come la protezione costituzionale del diritto all'istruzione, qualificato nel volume come un vero e proprio diritto sociale, sia funzionale alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.) e, attraverso di essa, al pieno sviluppo della persona (art. 2 Cost.), anche nel momento lavorativo (art. 4 Cost.)²⁸. Sempre a parere dell'Autrice, uno degli aspetti più interessanti e innovativi della fase costituente fu la sensibilità al tema, allora quasi inesplorato, della formazione al lavoro, che ebbe esito nell'attribuzione alla Repubblica del compito di curare «la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori» (art. 35, co. 2, Cost.): con tale scelta si è voluto instaurare un legame fra istruzione e lavoro, dal momento che entrambi rappresentano, nel sistema costituzionale, elementi centrali nello sviluppo della persona. Ciò comporta, secondo l'Autrice, una conseguenza di rilievo: «che dal sistema scolastico nazionale non può essere eliminata la formazione professionale, perché la Repubblica è tenuta a garantire tale tipo di istruzione»²⁹.

La centralità dell'istruzione scolastica e universitaria (nonché della formazione al lavoro e per il lavoro) nell'impianto costituzionale si riflesse, nella fase storica immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione, per un verso nella nascita di un vivo dibattito dottrinale in

²⁸ Cfr. A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 75 ss. Merita aggiungere che, nel dibattito in Assemblea costituente, i temi di più acceso scontro politico furono il rapporto tra Stato e privati nell'offerta di istruzione e la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di istruzione. Quanto al primo tema, i costituenti democristiani sostenevano che lo Stato non dovesse intervenire attivamente nell'offerta di istruzione, limitandosi a favorire e regolare le attività degli istituti privati; per contro, comunisti e socialisti difendevano il ruolo di interesse pubblico dello Stato nell'educazione del popolo e affermavano che, al più, la Costituzione avrebbe potuto riconoscere l'utilità (ma non la necessità) dell'iniziativa privata accanto a quella dei pubblici poteri. Il dissidio rimase irrisolto nel corso dei lavori della prima Sottocommissione, e fu superato solo in Assemblea attraverso il riconoscimento della libertà dei privati di istituire scuole «senza oneri per lo Stato», secondo la formula dell'odierno art. 33 co. 3. Quanto al secondo tema, nel corso delle discussioni della seconda Sottocommissione sull'art. 117 Cost. il gruppo democristiano – rinnovando l'ostilità manifestata dai cattolici, ai tempi della legge Daneo-Credaro, alla centralizzazione dell'istruzione – propose l'assegnazione alle Regioni della competenza legislativa in materia di istruzione elementare, ma trovò la ferma opposizione dei socialisti, dei comunisti e dei repubblicani; così, la proposta fu respinta (ivi, p. 54 ss.).

²⁹ Ivi, p. 69.

ordine al contenuto normativo degli artt. 33 e 34 Cost.; per altro verso, nell'elaborazione di politiche specificamente dedicate ai temi della scuola.

Sul fronte delle politiche, si diede avvio, su impulso dell'allora Ministro dell'istruzione Guido Gonella, ad un'inchiesta nazionale sulla scuola, affidata ad una Commissione incaricata di elaborare questionari da sottoporre ai principali attori del settore, allo scopo di ricavarne indicazioni utili in chiave di riforma. L'iniziativa suscitò numerose critiche, sia per i metodi seguiti sia a motivo della vicinanza del ministro agli ambienti cattolici³⁰; ad avviso dell'Autrice, essa merita però un giudizio positivo, in quanto richiamò l'attenzione dell'opinione pubblica sulla necessità di affrontare problemi della scuola³¹.

Altro sviluppo politico significativo fu la presentazione alle Camere, nel 1951, di un disegno di legge governativo che, sulla base dei risultati dell'inchiesta, mirava ad una riforma complessiva del sistema scolastico: dall'organizzazione amministrativa, alla disciplina della parità scolastica, alla previsione di interventi diretti dello Stato in materia di edilizia scolastica. La mancata approvazione parlamentare segnò il fallimento della proposta; tuttavia, a giudizio dell'Autrice, anch'essa deve essere valutata positivamente, in quanto caratterizzata da un approccio ai temi dell'istruzione di carattere non più emergenziale ma sistematico e complessivo³².

In terzo luogo, nel 1958 il Governo Fanfani elaborò un Piano decennale per la scuola, che prevedeva uno stanziamento di 1364 miliardi di lire – in aggiunta agli stanziamenti ordinariamente destinati al Ministero dell'istruzione – per l'edilizia scolastica, l'assistenza scolastica, le attrezzature e il materiale didattico e l'incremento degli organici dei docenti. A seguito di un lungo dibattito in sede parlamentare, motivato dall'ostilità delle forze di sinistra ad alcuni degli aspetti centrali della proposta, esso fu approvato in forma di legge solo nel 1962, e solo per una durata complessiva di tre anni. Al netto degli esiti concreti, modesti ma non per questo insignificanti, l'Autrice ravvisa nel Piano un'innovativa attitudine alla programmazione di lungo periodo degli

³⁰ Alcune critiche – ricorda l'Autrice – riguardarono il fatto che il Ministro avrebbe concepito l'inchiesta per lo scopo specifico di orientare i contenuti della futura riforma.

³¹ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 84, ove l'Autrice richiama un passo di G. CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in L. PAZZAGLIA - R. SANI (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita*, Editrice La Scuola, Brescia, 2001, p. 387. Qui si afferma che le suddette iniziative «sollevarono nell'opinione pubblica l'interesse per i problemi educativo-scolastici in un periodo in cui la gravità di altre questioni di vitale importanza (precaria situazione economica, diffusa disoccupazione, gravità dei problemi internazionali) finiva per considerare secondario il problema del rinnovamento scolastico».

³² A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 86, dove si cita ancora G. CHIOSSO, *op. ult. cit.*, p. 418, per affermare che «la proposta di riforma si pose di fronte al problema sociale della scuola oltrepassando la congiuntura dell'emergenza».

interventi in ambito scolastico, nonché una concezione dell'istruzione come fattore di promozione dello sviluppo della persona e della società³³. La vicenda in questione testimoniò, inoltre, la disponibilità delle forze politiche a smussare i contrasti ideologici per addivenire a risultati comuni su temi politici nevralgici³⁴.

Sul piano della riflessione dottrinale, il periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione si segnalò per un vivo dibattito in ordine alle disposizioni costituzionali sull'istruzione. In questo contesto si colloca la contrapposizione fra le teorie di Vezio Crisafulli e Umberto Pototschnig, riguardante il concetto stesso di «istruzione» e, quindi, il contenuto da riconoscersi al diritto all'istruzione (che si riconduce alla disposizione dell'art. 34, co. 1, Cost.: «la scuola è aperta a tutti») e all'obbligo dell'istruzione inferiore (di cui all'art. 34, co. 2, Cost.).

Secondo Crisafulli, l'istruzione deve essere qualificata come un vero e proprio «pubblico servizio»³⁵, finalizzato alla realizzazione degli «interessi direttamente perseguiti dallo Stato»³⁶, sia pure «rispettando al massimo la libertà e l'autonomia dei privati»³⁷; sicché – in questa prospettiva che l'Autrice definisce «Stato-centrica»³⁸ – il diritto all'istruzione, che pure l'autore (diversamente dall'opinione allora dominante) ritiene configurabile, dovrebbe essere inteso come «il diritto, spettante ad ognuno che si trovi nelle condizioni richieste per i diversi gradi e tipi rispettivi di scuola, a fruire del servizio scolastico, quindi anzitutto ad essere ammesso al servizio medesimo, con rigorosa esclusione di qualsiasi possibile discriminazione»³⁹.

Nella prospettiva coltivata da Pototschnig (e condivisa da Anna Maria Poggi⁴⁰), l'istruzione deve essere intesa come un *risultato* derivante dall'organizzazione unitaria e strutturata di una pluralità di insegnamenti, preposta a realizzare fini che non sono dello Stato, bensì della collettività; pertanto, essa non può essere qualificata come una funzione pubblica, giacché, secondo Pototschnig, è

³³ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 87, che ravvisa, nella vicenda del Piano decennale, «l'idea della programmazione e, dunque, l'idea per cui a grandi problemi non potevano che corrispondere strategie di lungo periodo».

³⁴ In tal senso l'Autrice afferma che «fu proprio in questa fase che si posero le basi di quella “cultura della riforma” che, a ragione, Giorgio Chiosso ritiene uno degli esiti più maturi di quella stagione» (ivi, p. 91)

³⁵ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 261.

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 101.

³⁹ V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 269.

⁴⁰ Cfr. A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 103.

funzione pubblica solo quella che persegue fini propri dello Stato⁴¹. Ed infatti, per quanto la funzione dell'istruzione debba essere esercitata *necessariamente* dallo Stato (attraverso l'istituzione di scuole statali per ogni ordine e grado, a norma dell'art. 33, co. 2, Cost.), la medesima funzione può essere svolta anche da soggetti privati (a norma dell'art. 33, co.3, Cost.) e addirittura *deve* essere esercitata dai genitori nei confronti dei figli (art. 30, co. 1, Cost.)⁴². Pertanto, in questa visione, il diritto all'istruzione non dev'essere concepito come un mero diritto ad accedere in condizioni di parità al servizio di istruzione statale, bensì – ed in modo più pregnante – come un diritto a conseguire il *risultato* di essere istruito⁴³. Sugli stessi fondamenti, Pototschnig intende l'obbligo di istruzione inferiore non come un mero obbligo di frequentare la scuola fintantoché ciò sia prescritto dalla legge, bensì come un vero e proprio «dovere di “istruirsi” (in qualunque modo tale istruzione avvenga)»⁴⁴. Il volume mostra come la giurisprudenza costituzionale abbia fatto propria l'interpretazione «Stato-centrica» (e restrittiva) di Crisafulli, a partire dalla sent. n. 7/1967, in cui identificò espressamente l'istruzione con l'insegnamento e, dunque, interpretò l'obbligo di istruzione inferiore come obbligo di sottoporsi all'insegnamento⁴⁵. Inoltre, proprio in questa sentenza la Corte inaugurò un orientamento interpretativo – criticato dall'Autrice ma confermato anche in sentenze successive – secondo cui la gratuità dell'istruzione inferiore è meramente servente all'assolvimento dell'obbligo di quest'ultima; e poiché l'obbligo dell'istruzione inferiore è identificato nell'obbligo di sottoporsi all'insegnamento, la garanzia della gratuità copre solo quegli aspetti che sono più strettamente funzionali all'erogazione dell'insegnamento (la messa a disposizione di aule, insegnanti, locali attrezzati etc.); non anche, dunque, tutti gli altri mezzi che sono necessari al conseguimento del risultato di “essere istruito” (libri di testo, materiale didattico, trasporti necessari a raggiungere l'istituto etc.)⁴⁶.

Così descritti il paradigma costituzionale di riferimento e il dibattito intorno ad esso sviluppatosi, il volume prova ad isolare le cause della crisi dell'istruzione italiana, collocandole nel quadro complessivo delle trasformazioni dello Stato sociale registratesi a partire dalla fine degli anni

⁴¹ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 405.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ivi*, p. 412.

⁴⁵ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 107 ss.

⁴⁶ Così l'Autrice riassume i termini della questione: «se la gratuità è correlata all'obbligo basta assicurare l'insegnamento; se, invece, la gratuità è connessa al diritto ad essere istruiti allora essa copre tutto ciò che si renda necessario – in termini di prestazioni e di mezzi – per assicurare l'effettività del diritto» (*ivi*, p. 109).

Sessanta. Ad avviso dell'Autrice, esse sono riconducibili a due diversi fenomeni: per un verso, alla progressiva estensione della componente *assistenziale* (anche detta *di protezione*) dello Stato sociale, a scapito della componente *di promozione* dello sviluppo della persona; per altro verso, alle deficitarie modalità di attuazione, nel campo dell'istruzione, del tipo di stato regionale previsto in Costituzione.

Quanto al primo fenomeno, a giudizio dell'Autrice esso è riconducibile da un lato alla prima grande crisi petrolifera, che condusse ad un incremento della domanda di protezione sociale, dall'altro alla tendenza dei governi italiani a ricercare il consenso politico estendendo gli interventi di protezione ad ampie categorie sociali (tendenza, quest'ultima, che taluno ha posto in relazione con il carattere interclassista della Democrazia Cristiana, principale partito del sistema politico del tempo)⁴⁷. Ne derivarono ampi incrementi della spesa pubblica al di fuori di ogni forma di programmazione, sicché negli anni Settanta cominciarono a manifestarsi i fenomeni che avrebbero condotto alla crisi dello Stato sociale italiano: oltre al generalizzato rallentamento dell'economia, «invecchiamento della popolazione; costo crescente delle strutture di supporto, amministrative e di ricerca; diffondersi della cultura del diritto all'assistenza e sovraccarico di domanda»⁴⁸. In tale progressiva crisi fu coinvolto anche il diritto all'istruzione: per lungo tempo il relativo Ministero si preoccupò più di svolgere una politica del personale atta a soddisfare la domanda di lavoro che non di fare dell'istruzione un fattore di promozione e sviluppo della persona⁴⁹. A ciò si aggiunse la prolungata l'assenza, nel sistema scolastico italiano, di «un canale di alta formazione professionale», ad onta dell'attenzione che – come si è visto – i costituenti prestarono al tema dei nessi fra formazione e lavoro. La recente istituzione degli Istituti tecnici superiori (ITS) si spiega come un tentativo – per l'Autrice tardivo e insufficiente – di porre rimedio a tale lacuna⁵⁰.

Il secondo fattore della crisi dell'istruzione è rintracciato non tanto nel regionalismo in sé, quanto nel modo in cui esso fu realizzato, negli anni Settanta, con i trasferimenti alle Regioni a Statuto ordinario di competenze amministrative⁵¹. Si trattò, sul versante dell'istruzione, di competenze amministrative in settori specifici, atteso che il testo costituzionale originario –

⁴⁷ Ivi, p. 133, dove è richiamata la posizione di E. MAESTRI, *La regolazione dei conflitti redistributivi in Italia. Il caso della politica pensionistica (1948-1983)*, in *Stato e mercato*, 1987, p. 249 ss.

⁴⁸ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 132.

⁴⁹ Ivi, pp. 139-140.

⁵⁰ Ivi, p. 141.

⁵¹ In merito al carattere disorganico dei suddetti trasferimenti, tale da impedire alle Regioni di svolgere qualunque funzione di programmazione, si veda S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017.

diversamente da quello risultante dalla revisione del Titolo V – non attribuiva alle Regioni alcuna competenza legislativa in materia. I decreti legislativi delegati del 1972, in attuazione della delega contenuta nella legge 281/1970, si limitarono ad attribuire alle Regioni funzioni concernenti esclusivamente l'assistenza scolastica e l'istruzione artigiana e professionale; quanto a quest'ultima, peraltro, l'Autrice osserva criticamente che gli istituti professionali di Stato restavano nella competenza amministrativa di quest'ultimo, realizzandosi così un'irragionevole «distinzione tra formazione professionale [attribuita alle Regioni] e formazione professionale di Stato»⁵². Nonostante alcune resistenze del mondo scolastico al coinvolgimento nell'istruzione di Regioni ed enti locali, i trasferimenti di competenze amministrative alle Regioni proseguirono con il D.P.R. 616/1977. Esso, se per un verso confermò «l'inutile e dannosa distinzione tra istruzione professionale di Stato e istruzione professionale locale»⁵³, per altro verso ampliò di molto le funzioni amministrative riconosciute alle Regioni nel campo dell'assistenza scolastica, di fatto attribuendo a queste ultime il compito di dare attuazione agli obiettivi sottesi all'art. 34 Cost.. Nel frattempo, già con il D.P.R. 416/1974 era stato istituito il distretto scolastico, consistente in una porzione del territorio di ogni Regione in cui assicurare la presenza di scuole di tutti gli ordini e gradi e preposto a svolgere, di concerto con le Regioni e gli enti locali che insistevano sul territorio corrispondente, funzioni di programmazione in vari ambiti⁵⁴.

Il sistema così delineato deluse le attese: i distretti scolastici non furono in grado di garantire, com'era nelle intenzioni del legislatore, la partecipazione scolastica e la programmazione a livello territoriale. Più in generale, le Regioni non riuscirono a dare impulso a una coerente attuazione, in materia d'istruzione, del disegno regionalista tracciato in Costituzione. Un tale fallimento fu determinato, per un verso, dall' «incapacità delle Regioni di utilizzazione razionale degli spazi offerti dalla legislazione statale»⁵⁵; per altro verso, dal fatto che le funzioni amministrative trasferite alle Regioni erano principalmente di carattere assistenziale, il che non consentiva all'ente di assumere una vera e propria funzione programmatica. Per di più, l'incerta ripartizione delle

⁵² A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 144.

⁵³ *Ivi*, p. 147.

⁵⁴ Per la precisione i seguenti: «la programmazione delle attività scolastiche, extrascolastiche e interscolastiche [...]; i servizi di orientamento scolastico e professionale; i servizi di assistenza scolastica ed educativa; servizio di medicina scolastica e servizio socio-psico-pedagogico; corsi di scuola popolare, di istruzione degli adulti e attività di educazione permanente e di istruzione ricorrente; potenziamento delle attività culturali e sportive; attività di sperimentazione» (A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 151).

⁵⁵ *Ivi*, p. 152.

funzioni amministrative finì per rendere oscuri i compiti rimasti al livello centrale, intralciando lo Stato nell'esercizio di una riconoscibile funzione di indirizzo politico e nella realizzazione di politiche di uguaglianza sostanziale. Tali esiti gettarono discredito sul ruolo delle Regioni in materia d'istruzione⁵⁶, e indussero il legislatore ad escogitare un sistema diverso: allo Stato sarebbe spettato definire gli indirizzi politici e i livelli unitari di fruizione del diritto allo studio, mentre la gestione amministrativa sarebbe stata riconosciuta a istituti scolastici forniti di autonomia funzionale, per ciò stesso svincolati da ogni condizionamento da parte dei livelli di governo regionali e locali. Tale fu l'«autonomia scolastica» delineata dalla legge 59/1997, valutata positivamente dall'Autrice in quanto idonea a consentire ai singoli istituti scolastici di adattare la propria offerta formativa al contesto territoriale di riferimento⁵⁷. Conformemente a questi intenti, fu previsto che spettasse al Governo, con regolamenti, individuare le specifiche funzioni delle autonomie scolastiche, escludendosi sugli schemi di tali atti il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Conclusa la parte dedicata ad indagare le principali ragioni della crisi dell'istruzione nel contesto dei mutamenti dello Stato sociale italiano, il volume prova a delineare le premesse per l'elaborazione di politiche in grado di farvi fronte.

La prima indicazione concerne la presa d'atto della divaricazione oggi esistente tra il modello costituzionale dell'istruzione e la sua concreta realizzazione, aspetto – come detto – di un più generale allontanamento dello Stato sociale dalla configurazione ad esso impressa dalla Costituzione. Sul punto, l'Autrice ha cura di sottolineare che far propria questa chiave di lettura richiede l'accoglimento di una visione della Costituzione secondo cui questa non si limita ad operare come *limite negativo* alle decisioni politiche, atto quindi ad indicare quali contenuti normativi non possono essere lesi o soppressi da queste ultime; essa si pone anche come *programma* idoneo a vincolare *positivamente* il legislatore a dare sviluppo ai contenuti normativi da essa delineati. In tale prospettiva, la Costituzione è «non solo tavola di valori, [...] ma testo comune delle regole e dei principi che *guidano e sostengono* la stessa comunità civile e politica, e la vita

⁵⁶ Ivi, p. 161, dove si ricorda la posizione di Sabino Cassese, ad avviso del quale vi era «una sola decisione saggia da prendere: sopprimere tutti i livelli amministrativi territoriali, di modo che, oltre al Ministero della pubblica istruzione, vi siano solo Istituti scolastici autonomi» (S. CASSESE, «*Plaidoyer*» per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro italiano*, 1990, p. 251).

⁵⁷ Cfr. A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 232 ss.

delle istituzioni pubbliche e private»⁵⁸. Sicché «l'attività di produzione e applicazione del diritto non può che porsi come obiettivo quello di “dispiegare” pienamente il significato della Costituzione scritta, “ricreando” continuamente le condizioni per la sua applicabilità. La Costituzione qui è in certo senso criterio di misura del diritto futuro, pretesa di vincolare *positivamente* lo Stato e il diritto»⁵⁹. Su questi fondamenti, si afferma che il compromesso costituzionale raggiunto fra la componente democristiana e quella social-comunista in ordine all'antiorità della persona rispetto allo Stato deve indurre a ritenere che il fine ultimo dello Stato sociale consista nel promuovere il pieno sviluppo della persona medesima. Sicché – prosegue l'Autrice – la dottrina costituzionalistica (peraltro maggioritaria) che collega lo Stato sociale unicamente al principio di eguaglianza sostanziale risulta inficiata da parzialità, dal momento che l'uguaglianza sostanziale non è fine a se stessa, ma rappresenta uno strumento per assicurare il pieno dispiegarsi delle potenzialità della persona. Secondo questa linea interpretativa, il rapporto fra intervento pubblico e libertà della persona delineato dalla Costituzione si presta ad essere ben descritto dal pensiero di Amartya Sen: posto che lo sviluppo sociale deve identificarsi nel fatto che i consociati siano messi in condizioni di sempre maggiore libertà, lo scopo degli interventi di *welfare* deve consistere nella rimozione di quei fattori di «illibertà» che ostacolano il dispiegarsi dell'azione umana⁶⁰. Ed è decisivo riconoscere che tali «illibertà» possono consistere non solo nelle diseguaglianze di reddito, ma anche nella disoccupazione, nelle cattive condizioni di salute, nell'esclusione sociale o – appunto – nella mancanza di istruzione⁶¹. Si pone, allora, la necessità di restituire all'istruzione, declinata

⁵⁸ Ivi, p. 210 (corsivo aggiunto).

⁵⁹ Ivi, pp. 210-211 (corsivo aggiunto). L'Autrice sembra, dunque, aderire a quella linea interpretativa che attribuisce alla Costituzione – pur nel rispetto dei margini da riconoscersi al legislatore nella determinazione dell'indirizzo politico – una dimensione di programma «compiuto» (pp.176-177) o comunque caratterizzato da una certa misura di coerenza. Sembra, dunque, dissentire da coloro che ritengono che lo scopo delle norme costituzionali sia unicamente quello di porre al riparo dalle determinazioni del legislatore futuro una congerie programmaticamente incoerente e disomogenea di principi, tratti dai contenuti politici ed ideologici delle poche grandi classi sociali del Novecento e dei partiti di massa che ad esse davano espressione nel secondo dopoguerra: si veda, in tal senso, quanto affermato in R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007. Conformemente al pensiero dall'Autrice cfr. invece A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta online*, 2018.

⁶⁰ A. K. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

⁶¹ Ivi, p.112. Questa concezione dello sviluppo come potenziamento della libertà è condivisa da S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell'eguaglianza*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-uguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del convegno di Campobasso (19-20 giugno 2015)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 422 ss.: «Alla luce di questa teoria, la diseguaglianza non solo va valutata come diversità nella quantità di ricchezza posseduta, ma chiama in causa le condizioni concrete del suo utilizzo (sia macro, come cultura, istituzioni locali, posizione geografica, caratteristiche di contesto; sia micro, come età, stato di salute, genere). Viene in luce, cioè, la diversa capacità di generare «vettori di funzionamento». In particolare, la povertà è «deprivazione di capacità» (*capability deprivation*). La diseguaglianza va dunque misurata in chiave multidimensionale, cioè con riferimento al concreto

secondo una logica non meramente assistenziale ma anche promozionale, il ruolo di componente essenziale di uno Stato sociale che abbia come fine ultimo non l'uguaglianza sostanziale in sé ma – nella prospettiva coltivata dall'Autrice – il pieno sviluppo della persona *attraverso* l'uguaglianza sostanziale. Il che non significa affatto che, in nome del fine ultimo della libertà individuale, l'argomentazione condotta nel volume trascuri l'incidenza condizionante che le condizioni economiche, l'ambiente familiare e altri fattori di contesto esercitano sul singolo. In tal senso l'Autrice si disallinea dal modello della società meritocratica di Roger Abravanel, nel quale lo Stato si astiene dall'intervenire sulle diseguaglianze sociali, in quanto la fiducia nelle «pari opportunità» induce coloro che versano in condizioni di subalternità sociale a tollerare queste ultime, e persino ad accettarle come giuste⁶². Un tale progetto di società, infatti, trascura che le capacità che consentono l'emancipazione e la “mobilità sociale” dell'individuo non sono affatto innate; al contrario, esse sono prodotte, o comunque profondamente influenzate, dalle condizioni economico-sociali in cui l'uomo è immerso. Sicché, anche (ma non solo) in materia di istruzione, l'unica via affinché il singolo sia in grado di dispiegare pienamente le proprie potenzialità (i «talenti» che la teoria “meritocratica” vorrebbe valorizzare) consiste nel fatto che l'azione dei poteri incida su tali condizioni, allo scopo di rimuovere quelle diseguaglianze che costituiscono gli «ostacoli di ordine economico e sociale» di cui discorre l'art. 3, co. 2, Cost.⁶³.

La seconda premessa necessaria all'elaborazione di politiche pubbliche atte a porre rimedio alla crisi dell'istruzione italiana consiste, per Anna Maria Poggi, nell'attenta considerazione degli esiti della ricerca scientifica e degli apporti di discipline quali la pedagogia e la sociologia. Tale approccio conduce l'Autrice a confrontarsi criticamente con le cd. «teorie del capitale umano», secondo le quali il compito dell'istruzione consisterebbe nella trasmissione agli studenti di quelle conoscenze, competenze ed abilità che facilitano non solo il perseguimento del benessere individuale, ma anche lo sviluppo economico della comunità cui essi appartengono. Secondo l'Autrice, per quanto queste teorie non meritino di essere intese come mero rivestimento ideologico

processo di conversione delle risorse in funzionamenti. A ciò non sono idonei indicatori economici connessi al reddito, quali il PIL, poiché essi non possono, per propria natura, fornire informazioni sulla dotazione di strumenti assicurata al soggetto per il perseguimento del proprio benessere».

⁶² R. ABRAVANEL, *Meritocrazia*, Garzanti, Milano, 2008, p. 62.

⁶³ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 192.

atto a giustificare fenomeni di privatizzazione della scuola⁶⁴, e per quanto esse abbiano sortito il risultato di «allargare l'accesso all'istruzione nei Paesi sviluppati e [...] investire in quelli in via di sviluppo»⁶⁵, resta da condividersi, quantomeno in riferimento alle più tradizionali fra le elaborazioni costruite sul concetto di «capitale umano», la critica secondo cui «connettere l'istruzione allo sviluppo economico dimentica che l'istruzione rientra in una tipologia di investimenti che non possono essere totalmente produttivi, in quanto fondamentalmente finalizzati alla soddisfazione di esigenze proprie dell'individuo»⁶⁶. Merita di essere ricordata in questa sede l'ulteriore critica rivolta a questo approccio da Martha Craven Nussbaum, secondo la quale un modello di istruzione programmaticamente improntato alla sola costruzione delle competenze richieste dal sistema economico di riferimento non consente agli studenti di elaborare il senso critico necessario ad interpretare la complessità del reale; in tale direzione, un ruolo decisivo spetta agli studi umanistici, che dunque non meriterebbero di essere sottovalutati o scoraggiati a motivo della loro scarsa aderenza alle puntuali esigenze del mercato del lavoro⁶⁷.

Su questi fondamenti, Anna Poggi afferma la necessità di abbandonare criteri di valutazione degli studenti e delle stesse offerte formative che si fondino su una nozione ristretta di «capitale umano», che indentifichi quest'ultimo unicamente nelle conoscenze e nelle competenze. Più convincenti risultano, a suo giudizio, le cd. “nuove” teorie del capitale umano; quelle, cioè, disposte a far rientrare in quest'ultimo – e quindi nelle responsabilità di cui l'istruzione deve farsi carico – anche quelli che James Heckman denomina *character skills*, vale a dire quei tratti del carattere che si aggiungono alle conoscenze e alle competenze nel determinare le possibilità di emancipazione e di inserimento nel mondo del lavoro: «la coscienziosità, la perseveranza, la socievolezza e la curiosità»⁶⁸. Vero è che elementi del genere mal si prestano ad una valutazione secondo le tradizionali metodologie dell'insegnamento; ed è anche vero che pratiche di valutazione di questi peculiari aspetti del carattere rischiano di impingere in dati sensibili riferiti all'alunno. Tuttavia, a

⁶⁴ Critica, quest'ultima, espressa, fra gli altri, da M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, p. 147 ss.

⁶⁵ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 197.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ M. C. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Il Mulino, Bologna, 2010, *passim*.

⁶⁸ J. J. HECKMAN – T. KAUTZ, *Formazione e valutazione del capitale umano. L'importanza dei «character skills» nell'apprendimento scolastico*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 28. Nota l'Autrice come, secondo Heckman, queste *character skills* sarebbero esattamente la «materia oscura» che i test costruiti sulla nozione tradizionale di capitale umano non riescono a cogliere (A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 204).

giudizio dell'Autrice, una qualche forma di valorizzazione di questi aspetti non strettamente "competenziali" da parte dell'istruzione rappresenta una necessità ineludibile se davvero si vuol costruire un sistema scolastico in grado di aderire adeguatamente all'impronta «personalista» dell'ordinamento costituzionale⁶⁹.

Qualche riflessione l'Autrice dedica, infine, all'individuazione degli spazi di intervento che dovrebbero spettare, nell'elaborazione di strategie sull'istruzione improntate alle due linee guida di cui si è detto, ai tre diversi ordini di soggetti pubblici del settore: lo Stato, le Regioni e gli Istituti scolastici autonomi.

Allo Stato spetterebbe un indefettibile ruolo di indirizzo politico nel definire, in ottemperanza al principio di eguaglianza sostanziale considerato in una dimensione territoriale, le garanzie minime di una cittadinanza eguale in tema di istruzione; e ciò attraverso l'esercizio delle due competenze legislative esclusive statali previste dalla Costituzione in tale ambito: la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e le «norme generali sull'istruzione» (art. 117, co. 2, lett. *m* ed *n*). Sicché la legge statale dovrebbe definire, in riferimento a tutto il territorio nazionale, gli obiettivi minimi del sistema formativo, gli standard minimi della valutazione, la disciplina delle autonomie scolastiche, le garanzie e i limiti della libertà di insegnamento e la disciplina dei diritti e degli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità scolastica⁷⁰.

Alle Regioni spetterebbe, invece, un ruolo significativo nella programmazione e nell'organizzazione dell'istruzione nel territorio regionale – ruolo che, soggiunge l'Autrice, potrebbe legittimamente ampliarsi nel caso in cui le Regioni a Statuto ordinario conseguissero, in materia di istruzione, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» a norma dell'art. 116, co. 3, Cost.⁷¹. Gli enti regionali dovrebbero, in tale prospettiva, provvedere in ordine alla programmazione dell'offerta formativa nei rispettivi ambiti territoriali, con specifico riguardo alle esigenze economiche degli stessi; all'organizzazione della rete scolastica regionale; alla definizione di obiettivi specifici dell'istruzione regionale, in aggiunta a quelli previsti in via generale dalla legge dello Stato; alla gestione del diritto allo studio e dell'assistenza scolastica.

⁶⁹ A. M. POGGI, *op. cit.*, p. 218: «la consapevolezza dei rischi che si corrono [...] non può far venire meno l'esigenza del recupero di una prospettiva più propriamente (anche se non unicamente) "personalista", certamente in larga misura da definire e strutturare».

⁷⁰ *Ivi*, p. 228.

⁷¹ *Ivi*, p. 229.

Dovrebbe poi spettare ai singoli Istituti scolastici, nell'esercizio dell'autonomia funzionale loro riconosciuta a partire dalla legge 59/1997, la scelta di metodi e strumenti, nonché l'organizzazione degli insegnamenti, ivi compresa l'attivazione di insegnamenti aggiuntivi od opzionali, al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi formativi (fissati con legge dello Stato) in considerazione del contesto sociale e territoriale di riferimento.

Queste ultime considerazioni, di carattere propositivo, manifestano, in accordo con la linea portante del volume, l'esigenza di affrontare la crisi dell'istruzione attraverso un vero e proprio «mutamento di paradigma culturale»⁷² concernente lo Stato sociale nel suo complesso; un mutamento che, alimentandosi di un'adeguata considerazione dell' *original intent* sotteso alle norme costituzionali, torni a valorizzare l'aspetto *di promozione* dello Stato sociale, del quale l'istruzione è una componente irrinunciabile. Tutto questo, nella prospettiva dell'Autrice, non significa affatto sottovalutare o escludere dalla riflessione la componente *di protezione*: molto istruttive sono, in tal senso, le pagine del volume in cui si mostra come i modesti e disomogenei esiti della legge Casati in termini di alfabetizzazione furono causati dall'assenza di interventi sociali di protezione che consentissero alle famiglie povere, soprattutto nel Meridione, di sostenere il peso economico dell'obbligo scolastico⁷³. Significa invece riconoscere la necessità di un'adeguata valorizzazione di *entrambe* le componenti dello Stato sociale, in una prospettiva di autentica promozione ed emancipazione della persona come essere relazionale, inserito in una trama di interazioni sociali idonee a condizionarlo.

⁷² Ivi, p. 219.

⁷³ Ivi, pp. 44-46.