



Citation: Matteo Morandi (2020) Giuseppe Eduardo Polizzi, *La spesa per l'istruzione. Profili costituzionali*. *Rivista di Storia dell'Educazione* 7(2): 149-150. doi: 10.36253/rse-10032

Received: November 18, 2020

Accepted: December 3, 2020

Published: January 25, 2021

Copyright: © 2020 Matteo Morandi. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/rse>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

Editor: Pietro Causarano, Università di Firenze.

Recensione

Giuseppe Eduardo Polizzi, *La spesa per l'istruzione. Profili costituzionali*

Milano, FrancoAngeli, 2019, pp. 180, € 22,00

MATTEO MORANDI

Università di Pavia, Italia

E-mail: matteo.morandi@unipv.it

Che la scuola rappresenti un fenomeno oggettivamente complesso, caratterizzato da elementi vari di natura esterna e interna, politica e istituzionale, pedagogica, sociologica e molto altro, è un fatto. Che in ragione di tale complessità la sua analisi comporti approcci disciplinari plurimi, non sempre in grado di dialogare fra loro, è altrettanto assodato. Ne deriva che alcuni temi, centrali per comprendere la sua connotazione storica e la sua funzione fra le iniziative di uno Stato, sono stati trascurati più di altri proprio per il loro carattere 'ibrido', difficile da collocare nel quadro di un'appartenenza disciplinare precipua. È il caso dell'insieme di questioni afferenti i modelli di spesa a favore dell'istruzione, oggetto del recente volume di Giuseppe Eduardo Polizzi. L'autore, già assegnista di ricerca, ora collaboratore dell'insegnamento di Diritto costituzionale all'Università di Pavia, si propone di apportare il proprio contributo alla ricostruzione della tematica da un punto di vista giuridico – costituzionalistico nella fattispecie –, inserendo le proprie riflessioni all'interno del «discorso sui diritti sociali» (p. 13).

Per questo il primo capitolo, di andamento storico, si apre con la distinzione fra "servizio" – tale era appunto l'istruzione in età liberale, materia amministrativistica non contemplata nella Carta albertina – e "diritto" riconosciuto in sede costituzionale, come avvenne altrove, ad esempio in Argentina, e poi avverrà in Italia con la nascita della Repubblica. Nel primo cinquantennio unitario l'argomento rispondeva, infatti, «esclusivamente al "programma di governo"», cosicché gli aspetti finanziari ad esso collegati dipesero necessariamente «dall'ambito "valoriale"» entro cui l'istruzione era di volta in volta collocata; il che «si rifletté nella sua dimensione giuridico-sostanziale, che "mutò" nelle diverse fasi di vigenza dello Statuto» (p. 17). Per questo la vitalità della scuola fu «finanziariamente condizionata dalle risorse disponibili» (p. 19), dipendendo dalla capacità del Regno di sostenere altre spese giudicate prioritarie e, con ciò, dall'albero di responsabilità imputate ai diversi soggetti (Stato, province, comuni). Anche quando, con la legge Coppino sull'obbligo scolastico (1877), il governo Depretis tese a presentare idealmente l'istruzione come risorsa per il Paese, anche in vista dell'ampliamento della base elettorale, la lentezza della spesa pubblica permette di evidenziare la preminenza della sfera finanziaria sugli obblighi in fatto d'istruzione. Così pure, è dallo

stesso osservatorio finanziario che, ricorda Polizzi, è possibile scorgere in età giolittiana, pur con tutti i limiti del caso, il passaggio verso un'interpretazione social-funzionale della scuola: si pensi alle leggi 15 luglio 1900 n. 260 sull'edilizia scolastica, 8 luglio 1904 n. 407 sull'innalzamento dell'obbligo, 15 luglio 1906 n. 383 sulla lotta contro l'analfabetismo nel Mezzogiorno e, soprattutto, alla legge Daneo-Credaro del 4 giugno 1911, che avocava allo Stato gran parte dell'istruzione elementare. Fu sempre in questa stagione, assaggio di democrazia prima dell'avvento di Mussolini, che fu superato il principio di uniformità a vantaggio di sporadici esperimenti di legislazione "speciale" per le aree più svantaggiate della Penisola.

Gli approdi di tale percorso, che proseguì durante il fascismo nella direzione di una scuola come diritto, non senza risultati talora contraddittori data la cifra elitaria della riforma Gentile, erano tuttavia ancora lontani dal concetto di promozione sociale della persona, il quale, rileva ancora l'A., avrebbe d'altronde «presupposto l'adozione di una concezione sostanziale dell'uguaglianza» (p. 43), che avvenne solo nel secondo dopoguerra con la Costituzione repubblicana.

Al dibattito in Assemblea Costituente è comprensibilmente dedicato uno spazio considerevole del secondo capitolo, interamente concentrato sull'epoca repubblicana. Qui l'argomento principale consiste nel mettere in evidenza il delicato equilibrio fra contenuto "sociale" dell'istruzione e suo condizionamento finanziario, sulla base delle risorse disponibili. Come scrive Polizzi, la Carta del 1948 non seppe «irradia[re]» dai riflessi dell'eguaglianza sostanziale, e ciò dipese dalla consapevolezza che il bilancio statale non avrebbe potuto «sopportare» gli oneri derivanti «dalla sua affermazione sul lato della garanzia del diritto» (p. 53). Che l'eguaglianza sostanziale fosse un «corpo estraneo», come l'ha definita Sabino Cassese in relazione agli artt. 33-34 Cost., dipese per l'A. «anche dall'accoglimento di una prospettiva "ottocentesca", di stampo "garantista", che affrontava il dibattito in chiave di libertà di esplicazione del servizio anziché in quella di una sua maggiore diffusione» (*ibid.*). A detta del costituente, «il fine (garanzia del diritto sociale) non può essere messo sullo stesso piano dei mezzi (sostenibilità finanziaria)» (p. 57), per cui dal 1948 in avanti l'istruzione obbligatoria comporta anche un dovere di spesa da parte di chi è chiamato a erogarla.

Il libro si sofferma quindi sulla definizione "in concreto" dei livelli di prestazione dovuta dallo Stato sia nei gradi obbligatori sia in quelli successivi. Mentre, infatti, i primi sono retti da una concezione universalistica del diritto allo studio (concezione che tuttavia, nota l'A., non esclude incongruenze, come la sopravvivenza di forme di solvenza nella scuola obbligatoria e gratuita quali

libri di testo e trasporti), per i gradi post-obbligatori il dettato costituzionale stabilisce un principio di selettività, tale per cui la Repubblica riconosce e rende effettivo il diritto all'istruzione ai soli capaci e meritevoli, anche privi di mezzi, mediante la predisposizione di speciali provvidenze attribuite per concorso. Il che «non significa che gli "incapaci" e gli "immeritevoli" non abbiano un siffatto diritto», riconosce ancora Polizzi; «piuttosto indica che, dopo il periodo iniziale di istruzione obbligatoria, solamente i capaci e meritevoli possono godere di un impegno ulteriore in termini finanziari» (p. 87).

Le ultime pagine si concentrano, infine, sulla dimensione inclusiva della scuola, collocando l'opera all'interno di un ridotto ma fiorente filone di ricerche recentemente dedicate dal settore pubblicistico al tema del diritto all'istruzione. Ricordo per tutti i volumi di Mario Falanga (ad es. *Elementi di diritto scolastico*, Brescia, La Scuola, 2013; *Diritto scolastico. Analisi e profili*, Brescia, ELS La Scuola, 2017), Francesca Angelini e Marco Benvenuti (a cura di, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, Jovene, 2014), Fulvio Cortese (a cura di, *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014), Giuditta Matucci (a cura di, con F. Rigano, *Costituzione e istruzione*, Milano, FrancoAngeli, 2016; *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2019; *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2019), Roberta Calvano (*Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato* (Roma, Ediesse, 2019), Anna Maria Poggi (*Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, Il Mulino, 2019; *La scuola nella democrazia. La democrazia nella scuola*, con F. Angelini e L. Conte, Napoli, Editoriale scientifica, 2020) e Giuseppe Laneve (a cura di, *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, Eum, 2020).

Nel terzo capitolo Polizzi ripercorre perciò dal suo speciale punto di vista la storia dell'inclusione a scuola, partendo dal ruolo delle opere pie a favore dell'istruzione dei soggetti disabili (→ ricorso al regime privatistico), senza trascurare la scelta fascista di attrarre l'oggetto nella sfera pubblica, pur secondo un criterio di separazione e di differenziazione. L'esame della normativa e della giurisprudenza seguenti, dagli anni Settanta a oggi, testimonia un percorso (in salita) per cui «i vincoli di bilancio "retrocedono" dinanzi le prestazioni per l'inclusione scolastica» (p. 143). Ma soprattutto documenta, così come fa l'intero libro, l'importanza di uno sguardo storico al problema, tale da offrire in generale allo studioso del passato formativo elementi utili per una sua più ampia comprensione e leggibilità.