

**Giuseppe Eduardo Polizzi**

# La spesa per l'istruzione

Profili costituzionali

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Giuseppe Eduardo Polizzi**

# **La spesa per l'istruzione**

Profili costituzionali

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Il presente lavoro s'inserisce nella ricerca finanziata col contributo del Fondo di ricerca di Ateneo Blue Sky Research assegnato nel 2017, su base competitiva, dall'Università degli Studi di Pavia al progetto «Education for all and everybody. Oltre l'inclusione scolastica» (Principal Investigator: Giuditta Matucci; collaboratore: Giuseppe Eduardo Polizzi).

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

*Ai miei genitori*

– A proposito – soggiunse il burattino –, per andare alla scuola mi manca sempre qualcosa: anzi mi manca il più e il meglio.

– Cioè?

– Mi manca l'Abbecedario.

– Hai ragione: ma come si fa per averlo?

– È facilissimo: si va da un libraio e si compra.

– E i quattrini?

– Io non ce l'ho.

– Nemmeno io – soggiunse il buon vecchio, facendosi tristo.

E Pinocchio, sebbene fosse un ragazzo allegrissimo, si fece tristo anche lui: perché la miseria, quando è miseria davvero, la intendono tutti: anche i ragazzi.

– Pazienza! – gridò Geppetto tutt'a un tratto rizzandosi in piedi; e infilatasi la vecchia casacca di frustagno, tutta toppe e rimendi, uscì correndo di casa.

Dopo poco tornò: e quando tornò, aveva in mano l'Abbecedario per il figliuolo, ma la casacca non l'aveva più. Il pover'uomo era in maniche di camicia, e fuori nevicava.

– E la casacca, babbo?

– L'ho venduta.

– Perché l'avete venduta?

– Perché mi faceva caldo. –

Pinocchio capì questa risposta a volo, e non potendo frenare l'impeto del suo buon cuore, saltò al collo di Geppetto e cominciò a baciarlo per tutto il viso.

Carlo Collodi, *Le avventure di Pinocchio*, 1883, capitolo VIII, 44-45.





# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	13
<b>I. L'epoca statutaria: il finanziamento del <i>servizio</i></b>	»	17
1. Introduzione	»	17
2. Il modello di spesa per l'istruzione negli anni della "Destra storica": i valori sottesi al riparto degli oneri finanziari	»	19
2.1. Il sussidio e il mutuo	»	24
3. Il modello di spesa negli anni della "Sinistra storica": l'approccio gradualistico	»	26
3.1. Il periodo giolittiano e la funzione sociale della scuola	»	29
3.2. Le politiche finanziarie "differenziate"	»	32
4. La scuola elementare inferiore è servizio pubblico dello Stato: la legge "Daneo-Credaro" del 1911	»	36
5. La riforma "Gentile" del 1923	»	38
6. Appunti conclusivi	»	41
<b>II. L'epoca repubblicana: il finanziamento del <i>diritto</i></b>	»	43
1. Introduzione	»	43
2. Un dialogo "chiuso" col governo di transizione	»	45
3. ... e "aperto" fra Costituente e legislatore futuro: l'istruzione, diritto ad attuazione "progressiva"	»	51
3.1. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla garanzia dei diritti sociali: cenni	»	56

4.	L'istruzione è spesa "obbligatoria"	pag.	60
5.	La definizione "in concreto" del livello di prestazioni dovute dallo Stato	»	63
5.1.	La tassazione scolastica e i contributi volontari	»	68
5.2.	I libri di testo	»	71
5.3.	Il trasporto scolastico	»	77
5.4.	La refezione scolastica: il "tempo-mensa" e il "dopo-mensa"	»	81
6.	La "selettività" per merito e (prima ancora) per capacità economica per il finanziamento del diritto allo studio	»	84
6.1.	Il merito quale <i>discrimine</i> fra l'assistenza scolastica e quella sociale	»	88
7.	Brevi cenni sul punto del riparto di competenze	»	92
8.	Appunti conclusivi	»	100

<b>III. Il finanziamento dell'istruzione <i>inclusiva</i>: dall'Unità d'Italia alla Repubblica italiana</b>	»	103
1. Introduzione	»	103
2. Le opere pie: l' <i>esclusione</i> e il finanziamento privato	»	105
2.1. Alfredo Maestri e l'emancipazione dei sordomuti e dei ciechi	»	108
3. Il periodo fascista: l'immissione nel circuito pubblico del finanziamento	»	110
4. Alcune osservazioni: il <i>faber</i> del Regno	»	115
5. La Costituzione <i>inclusiva</i>	»	116
6. Il quadro evolutivo sull'inclusione scolastica	»	119
7. Il finanziamento dell'inclusione: alcune considerazioni introduttive	»	123
8. Dal finanziamento privato al finanziamento pubblico, l' <i>immissione</i> secondo il criterio di <i>differenziazione</i> e <i>separazione</i>	»	125
9. Dalla separazione e differenziazione all' <i>integrazione</i> finanziariamente "condizionata"	»	129
10. L'integrazione verso la dimensione di diritto soggettivo perfetto	»	131
11. Il finanziamento di "situazioni specifiche" per l' <i>inclusione</i> : rischi e incertezze per i conti pubblici	»	132
12. Il finanziamento dell'inclusione alla luce del quadro internazionale di tutela della persona disabile e i fondi UE	»	136

13. La crisi economica: il principio di inclusione	pag. 142
14. Appunti conclusivi	» 146
<b>Conclusioni – La coesione nazionale e la spesa per l’istruzione</b>	» 149
<b>Bibliografia</b>	» 159



## **Ringraziamenti**

La ricerca è frutto del progetto «Education for all and everybody. Oltre l'inclusione scolastica»: ringrazio Giuditta Matucci per il coinvolgimento.

Il lavoro si è avvalso dei suggerimenti, delle osservazioni e delle correzioni dei professori Francesco Rigano, Andrea Gratteri, Giuditta Matucci, per gli aspetti di diritto costituzionale e di Matteo Morandi, per i profili di storia della pedagogia, li ringrazio per il tempo dedicato. Ringrazio inoltre i professori Ines Ciolli, Elisa Fagnani, Silvio Troilo per il confronto su alcuni passaggi, determinanti, della ricerca.

Vorrei in particolare esprimere la mia più profonda riconoscenza al prof. Francesco Rigano, per l'incoraggiamento e il supporto, per il senso di rigore che mi trasmette.

Un ringraziamento doveroso al personale delle biblioteche dell'Università degli Studi di Pavia e in particolare dei Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze politiche e sociali, per l'estrema disponibilità e pazienza, e ancora una volta alla signora Tiziana Busoni, che negli anni del suo lavoro è stata un aiuto fondamentale.

Tengo, inoltre, a ringraziare i Direttori di collana, i professori Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli, per aver accolto questo lavoro.

Grazie a Davide, per aver ascoltato e riascoltato la lettura di queste pagine.



## INTRODUZIONE

Fin dal titolo il lavoro esprime l'intento di tratteggiare alcuni profili costituzionali del modello di spesa per l'istruzione, proponendosi come modesto contributo al *discorso* sui diritti sociali<sup>1</sup>.

L'indagine pone al centro l'idea che la disamina dei profili finanziari consenta di testare l'impegno della Repubblica per l'attuazione del dettato costituzionale; d'altronde, come per ogni altro diritto sociale, il godimento dell'istruzione è legato alle politiche di spesa.

Si è scelto di abbracciare la prospettiva diacronica, lungo l'asse che dall'Unità d'Italia giunge ai giorni nostri, con una periodizzazione assai semplificata<sup>2</sup> e con l'obiettivo di proporre una panoramica del tema lungo i quasi 160 anni dall'Unità d'Italia, che vedono l'istruzione, prima concepita come "servizio", assumere la dimensione giuridica di "diritto".

Il lavoro è organizzato in tre capitoli e in una sezione finale.

Il primo capitolo è dedicato alla fase pre-repubblicana, dalla riforma "Casati" del 1859 alla "Gentile" del 1923, in un contesto costituzionale, quello offerto dallo Statuto albertino, dove l'istruzione era un servizio erogato nella misura del "bisogno" della classe rappresentata.

Particolare attenzione è posta all'intreccio fra la normativa scolastica e quella elettorale, ed infatti alla valorizzazione dell'alfabetizzazione o del titolo di studio come requisiti di accesso al voto corrispose un mag-

1. C. Pinelli, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012.

2. Per una disamina accurata della storia dello Stato italiano si rinvia a L. Tedoldi, *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità al XXI secolo*, Bari-Roma, 2018.

gior impegno del bilancio statale per la scuola dell'obbligo. Il momento di massima espansione si ha con la statizzazione della scuola elementare inferiore, che comportò sul piano elettorale l'estensione del suffragio a una larga fetta di popolazione (maschile). Per poi tendere negli anni del fascismo a un ritorno all'impostazione liberale classica, per assecondare un modello di rappresentanza non elettivo, dove l'istruzione non avrebbe giocato alcun ruolo nelle regole di ingaggio alla Camera dei fasci: l'obiettivo non era "istruire" quanto piuttosto "educare" il popolo al fascio.

Il secondo quadro tematico è dedicato al finanziamento dell'istruzione pubblica e obbligatoria in epoca repubblicana e muove dal dibattito in Assemblea costituente per poi analizzare alcune prestazioni pubbliche e il (complesso) tema del riparto di competenze.

In Costituente il profilo del finanziamento non fu oggetto di una riflessione volta a garantirne la dimensione sociale: il diritto risultò scarsamente irradiato dai principi di eguaglianza sostanziale e personalista. Nondimeno furono trattati alcuni profili di garanzia: la gratuità della scuola dell'obbligo, il diritto allo studio, l'istituzione di scuole statali di ogni ordine e grado.

Altro tema "centrale" fu il finanziamento delle scuole private, che nell'art. 33, comma 3 Cost. ha la sua norma di riferimento. Senonché un tale aspetto non è qui approfondito in quanto avrebbe condotto l'indagine verso un altro (e vasto) ambito della riflessione costituzionalistica, quello della spesa che assiste la libertà di insegnamento, intesa nella sua duplice "dimensione": la libertà dei soggetti privati di istituire e gestire scuole, la libertà dell'utente del servizio di scegliere una scuola diversa da quella statale.

Il terzo capitolo cala il tema del finanziamento all'interno della prospettiva pedagogico-costituzionale dell'*inclusione*, che indica la scuola come il contesto dove tutti e ciascuno devono ricevere un'istruzione adeguata alla propria personalità: il tema è stato per lungo tempo "monopolizzato" dalla disabilità per poi abbracciare, negli ultimi venti anni, con la progressione degli studi in materia, ulteriori situazioni di potenziale svantaggio, come quelle dei Bisogni Educativi Speciali.

Centrale è il confronto fra i principi giuridici accolti nell'ordinamento italiano e le modalità di organizzazione della spesa pubblica. Il punto indagato è se i dispositivi normativo-finanziari agevolino l'inclusione o se, invece, si pongano in una direzione diversa se non contraria a quella tracciata in Costituzione. Peraltro, la prospettiva pedagogica spinge la riflessione a domandarsi se l'*universalità* (o l'*univers-quità*, come sug-



gerisce Dario Ianes) porti a un ripensamento della spesa per l'istruzione, sì che sia "uguale per tutti" e, al contempo, calibrata sulle esigenze di "ciascuno".

Più ampiamente, la ricerca incontra una serie di questioni centrali e financo cruciali per la democrazia, talvolta approfondite e altre volte, per la loro complessità, solamente accennate.

In primo luogo emerge di frequente il nesso fra il contesto economico e il finanziamento dell'istruzione; a voler semplificare si può infatti affermare che a una minore disponibilità del bilancio centrale corrisponde la riduzione del *quantum* investito: sì che l'istruzione risulta "finanziariamente condizionata" dalla più generale situazione macro-economica. Lo vediamo agli albori dell'Unità, ma anche nei primi anni del Novecento, negli anni della transizione costituzionale e, da ultimo, nel decennio appena trascorso, quello della cosiddetta "crisi economica".

Peraltro, da recenti indagini emerge – e non è una sorpresa – che l'ammontare delle risorse investite nel settore istruzione è al di sotto degli *standard* europei<sup>3</sup>; si pensi alla retribuzione degli insegnanti italiani<sup>4</sup>. D'altro canto il sistema di finanziamento, in segmenti quali l'inclusione scolastica, risulta farraginoso, disorganico, opaco a una disamina completa<sup>5</sup>.

Non soltanto si spende "poco" ma, sul lato qualitativo, si spende persino "male". Si parla con sempre maggiore insistenza di veri e propri "divari territoriali": i risultati dei *test* INVALSI 2019 indicano che l'Italia, sul lato dei livelli di apprendimento, è frammentata fra Nord e Sud, fra contesti urbani ed extraurbani, fra città di piccole e grandi dimensioni<sup>6</sup>.

A ciò si aggiunga il fenomeno assai preoccupante dei "nuovi analfabeti", i cosiddetti *low skilled*, che pur sapendo leggere e scrivere non riescono a sviluppare un pensiero critico e hanno difficoltà a comprendere testi semplici o a far operazioni di calcolo basilari. Al pari della Spagna, l'Italia conta il 28% di analfabeti funzionali sulla popolazione totale, la maggior parte ha più di cinquantacinque anni, sono poco istruiti e se

3. I dati sono riferiti all'anno 2016, cfr. European Commission, *Education and Training. Monitor 2018*, Italy, UE, 2018.

4. OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, Paris, 2019.

5. Profili messi in luce dalla Corte dei conti, Sezione centrale di controllo e gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 13/2018/G, *Le risorse e le azioni per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (2012-2017)*, relatore consigliere Leonardo Venturini, Adunanza del 24 maggio 2018.

6. Invalsi, *Rapporto nazionale INVALSI 2019*.

giovani non studiano, non lavorano e non cercano alcuna occupazione; oltre il 60% di loro è concentrato tra Sud e Nord ovest del Paese<sup>7</sup>.

Si riscopre così che la spesa per l'istruzione presidia l'Unità d'Italia, intesa in una duplice accezione: come processo di unificazione e come principio di unità. Fin dall'epoca liberale la modulazione degli oneri finanziari fra centro e periferia ha d'altronde articolato l'Unità del Regno e l'attenzione del bilancio statale per il finanziamento della scuola dell'obbligo si è posta a incentivo di quel percorso; nel contesto repubblicano *mutatis mutandis* la spesa per l'istruzione espone il Paese, se non ben proporzionata, al rischio di «secessione dei ricchi»<sup>8</sup>. A tale profilo è dedicata la riflessione contenuta nella sezione finale del presente volume.

Si giunge a individuare quello che forse si pone come principio guida del legame fra l'istruzione e il suo finanziamento: la “partecipazione”, che si articola in requisito elettorale; nel dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società; per le persone con disabilità in capacità lavorativa e, poi, nel diritto, soggettivo perfetto, di ricevere le prestazioni pubbliche che realizzino l'inclusione, assunta quest'ultima a principio, in grado di porsi in relazione gerarchica mobile con quello dell'equilibrio di bilancio.

Gli effetti sul livello di partecipazione alla vita pubblica, sulla stessa qualità della democrazia, impongono una spesa orientata *dalla* Costituzione per una scuola *della* Costituzione. D'altronde, don Milani raccomandava (prodigandosi in vita affinché fosse così) che la scuola non fosse dei “Pierini” o dei “Gianni” (*Lettera a una professoressa*, 1967), ma di tutti e di ciascuno: la ricerca muove dalla convinzione che la spesa per l'istruzione debba promuovere, valorizzare e presidiare la prospettiva pedagogico-costituzionale, democratica, della scuola italiana.

7. OECD, *Skills Studies, Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, Paris, 2016.

8. G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019.

# I.

## L'EPOCA STATUTARIA: IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il modello di spesa per l'istruzione negli anni della "Destra storica": i valori sottesi al riparto degli oneri finanziari. - 2.1. Il sussidio e il mutuo. - 3. Il modello di spesa negli anni della "Sinistra storica": l'approccio gradualistico. - 3.1. Il periodo giolittiano e la funzione sociale della scuola. - 3.2. Le politiche finanziarie "differenziate". - 4. La scuola elementare inferiore è servizio pubblico dello Stato: la legge "Daneo-Credaro" del 1911. - 5. La riforma "Gentile" del 1923. - 6. Appunti conclusivi.

### 1. Introduzione

In epoca liberale l'ordinamento scolastico era materia afferente al diritto amministrativo e non al diritto costituzionale: non troviamo nello Statuto albertino norme dedicate a tale segmento dell'attività amministrativa. L'istruzione era un "servizio" che non rispondeva al "programma costituzionale" ma esclusivamente al "programma di governo", ed era erogato nella misura "del bisogno"<sup>1</sup> della classe rappresentata. Senonché gli aspetti finanziari a essa collegati (come ad esempio l'individuazione dei soggetti cui imputare le responsabilità) furono crocevia di un ricco dibattito, dipeso dall'ambito "valoriale" entro cui l'istruzione era collocata: ciò si riflettè nella sua dimensione giuridico-sostanziale, che "mutò" nelle diverse fasi di vigenza dello Statuto albertino<sup>2</sup>.

1. S. Cassese [A. Mura], *Art. 33-34*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 210.

2. Per lo studio della normativa scolastica di epoca liberale si rinvia per tutti a G. F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova, 1979.

Peraltro, alcuni elementi di contesto offrono l'impressione che, agli albori dell'Unificazione e per almeno i primi anni del Novecento, l'istruzione non fosse il settore di investimento volto all'edificazione, in ottica unitaria, dello "Stato-nazione": per quanto vi fosse la consapevolezza del ruolo fondamentale che l'istruzione avrebbe giocato, mancò la volontà di assistere la scuola con gli strumenti finanziari utili a valorizzare tale ruolo.

Ve n'è testimonianza nel pensiero di Giuseppe Lombardo Radice: «il cinquantenario dall'Unificazione del Regno d'Italia quasi ci costringe a una dolorosa constatazione: il dislivello di cultura fra le province del Nord e quelle del Sud è enormemente cresciuto. L'Italia è meno "una" che nel 1872, data del primo censimento di tutta la nazione»<sup>3</sup>.

In effetti, fra il 1861 e il 1870 le risorse finanziarie furono concentrate in spese militari e infrastrutturali, settori questi ultimi considerati "strategici" per l'Unità, e non in quello legato all'istruzione, perché ad essa non fu riconosciuta tale funzione. Diversamente accadde in altri ordinamenti giuridici liberali, i quali elevarono l'istruzione a diritto costituzionale, per quanto individuale e non sociale, giacché la considerarono strumento in grado di unire in un unico Stato federale e "nazionale" popolazioni assoggettate al dominio straniero<sup>4</sup>.

D'altro canto, emerge che la spesa per l'istruzione godette di un aumento in capo al bilancio statale col migliorare della situazione macro-finanziaria del Regno, e che il raggiungimento dell'agognato pareggio di bilancio condizionò sin dall'Unificazione l'*an* e il *quantum* delle risorse statali ad essa dedicate<sup>5</sup>.

Dai brevi dati di contesto testè richiamati emerge in tutta evidenza che il servizio fin dall'edificazione dello Stato unitario fu "finanziaria-

3. E. De Fort, *Scuola e analfabetismo nell'Italia del '900*, Bologna, 1995, 39 richiamato da A. Marciano, *I libri di testo nell'Italia post-risorgimentale*, Milano, 2004, 70, nota 6.

4. Un esempio è dato dall'Argentina che sin dalla Costituzione *historica* del 1853 eleva l'istruzione a diritto costituzionale e individuale, per la dimensione "sociale" occorrerà attendere la revisione peronista del 1949, cfr. art. 14 Costituzione argentina, per un suo commento si rinvia a M. A. Gelli, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Tercera edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, 2006, 72 ss., 146 ss.; si consenta altresì di richiamare G. E. Polizzi, *Studio preliminare sul diritto di istruzione in Argentina*, in *DPCE on line*, 2018, 847-862.

5. G. De Luca, A. Moroli, *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia: secoli XIII-XX*, Milano, 2007, 480-481; V. Zamagni, *Il debito pubblico italiano, 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, Bologna, 1998, 226.

mente condizionato” dalle risorse disponibili: come si diceva, l'erogazione (e la stessa imputazione al bilancio statale) dipese dalla capacità dello Stato di far fronte ad altre spese che dovevano apparire come “prioritarie” per l'Unificazione.

Lo vediamo nella legge “Casati” del 1859, dove gli oneri finanziari per il grado elementare inferiore furono posti sul bilancio del Comune e non dello Stato, dato che l'Italia unita, ai suoi albori, versava in una situazione finanziaria assai difficoltosa. A inizio Novecento, al miglioramento della situazione economica conseguì un importante aumento della spesa per l'istruzione in capo al bilancio centrale sino a sancire, con la legge “Daneo-Credaro” del 1911, che l'istruzione elementare obbligatoria fosse servizio (pubblico) dello Stato. Ancora una volta, con la riforma “Gentile” del 1923, allorché la situazione finanziaria tornò a peggiorare, l'energica politica di contenimento della spesa pubblica volta a soddisfare il pareggio di bilancio – annunciato nel famoso “Discorso del bivacco” del 1922 – comportò il ritorno alla legge “Casati”, per cui gli oneri finanziari furono posti per lo più sul bilancio comunale. D'altronde il regime ebbe l'obiettivo, ben più ambizioso, non di istruire ma di educare il popolo al fascio, al fine di realizzare un controllo di stampo totalitario: in tale contesto la scuola fu sì una delle formazioni ove “fascistizzare” le giovani generazioni, ma non era considerata l'unica via.

## **2. Il modello di spesa per l'istruzione negli anni della “Destra storica”: i valori sottesi al riparto degli oneri finanziari**

Riferendosi al periodo della “Destra storica” (1861-1876), la disamina del riparto degli oneri finanziari operato dalla legge “Casati” del 1859<sup>6</sup> porta ad osservare che, da un canto, l'istruzione scontava una po-

6. Atto del Governo del 25 aprile 1859, confluito nel regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725, *sul Riordinamento dell'Istruzione pubblica*. In dottrina: G. Cives (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze, 1990, 427; F. De Vivo, *Linee di storia della scuola italiana*, Brescia, 1983; D. Ragazzini, *Storia della scuola italiana. Linee generali e problemi di ricerca*, Firenze, 1983, 14 ss.; G. Talamo, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, 1960, 23 ss.; I. Picco, *I precedenti italiani, storici e legislativi, della legge Casati*, in *I problemi della pedagogia*, 1959, 46-76; C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in V. E. Orlando (a cura di), *Organizzazione amministrativa degli Stati italiani avanti l'unificazione legislativa. Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, 1900, 1089 ss.