

Corso on - line Dirigenti scolastici 1 ^ ed. 2017-18

Lezione 1

La normativa in materia di scuola (I parte): dalla nascita del sistema di istruzione e formazione in Italia agli interventi degli anni novanta

Sommario: Premessa – 1. I caratteri fondamentali dei testi normativi – 2. La nascita della scuola italiana: dalla legge Boncompagni alla legge Casati – 3. I successivi interventi normativi in materia di istruzione: la legge Coppino, la legge Orlando e la legge Daneo-Credaro – 4. La riforma Gentile (L. 31 dicembre 1923, n. 3126) – 5. La scuola nella Costituzione italiana – 6. Gli interventi normativi degli anni cinquanta, sessanta, settanta e ottanta – 7. Gli interventi normativi degli anni novanta.

Premessa.

La prima materia d'esame su cui verrà testata la preparazione dell'aspirante dirigente scolastico è la seguente: *"normativa riferita al sistema educativo di istruzione e di formazione e agli ordinamenti degli studi in Italia con particolare attenzione ai processi di riforma in atto"*.

Ancorché non possa intendersi come un'autentica "materia" (ma, al più, come un argomento d'esame), è proprio quella innanzi richiamata la formula linguistica che utilizza il **nuovo Regolamento per il concorso per dirigente scolastico** (emesso con D.M. 3 agosto 2017, n. 138, pubblicato in G.U. Serie Generale n. 220 del 20.09.2017) per esaltare l'importanza che riveste la conoscenza della "normativa riguardante il sistema educativo di istruzione e di formazione" ai fini del superamento del concorso per dirigente scolastico (v. art. 10, comma 2, lett. a).

Alla luce di tanto, si è ritenuto opportuno dedicare ben due lezioni all'esame dell'evoluzione normativa in materia scolastica.

La presente Lezione si propone di analizzare la prima parte della suddetta evoluzione, studiandone le origini (risalenti alla c.d. *Legge Boncompagni* del 1848) fino agli interventi normativi della fine del XX secolo.

La Lezione successiva, invece, è riservata alla legislazione in materia di riconoscimento della parità scolastica, alle riforme del sistema scolastico italiano (dalla riforma De Mauro-Berlinguer fino alla c.d. Buona Scuola), nonché all'approfondimento dei seguenti (**e recentissimi**) interventi normativi e interpretativi incidenti sul sistema scolastico:

- **L. 29 maggio 2017 n. 71**, contenente *"Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo"*;
- **D.L. 7 giugno 2017 n. 73**, convertito, con modificazioni, dalla **L. 31 luglio 2017 n. 119**, recante *"Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci"*;
- **D.P.R. 31 luglio 2017, n. 133** (*"Regolamento recante integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, concernente il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"*), in vigore dal 15 settembre 2017;
- **D.P.R. 31 luglio 2017, n. 134** (*"Regolamento recante integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 88, concernente il riordino degli istituti tecnici, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"*), in vigore dal 15 settembre 2017;
- **Schema di decreto ministeriale** recante *"Regolamento ai sensi dell'articolo 1, comma 37, della legge 13 luglio 2015, n. 107, per la definizione della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro, concernente i diritti*

e i doveri degli studenti della scuola secondaria di secondo grado impegnati nei percorsi di formazione di cui all'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53, come definiti dal decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 e per la definizione delle modalità di applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni, agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro ovvero impegnati in attività di stage, di tirocinio e di didattica in laboratorio, senza pregiudizio per la tutela della salute e della sicurezza degli stessi nei luoghi di lavoro e nei laboratori", sul quale il Consiglio di Stato ha reso il **parere n. 1941 del 5 settembre 2017**;

- **Cons. Stato, Commissione Speciale, 26 settembre 2017, parere n. 2065**, reso su richiesta del Presidente della Regione Veneto sull'interpretazione degli articoli 3 e 3-bis della legge 31 luglio 2017, n. 119 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73), relativamente all'applicazione delle sanzioni a carico dei genitori, dei tutori o comunque delle figure esercenti la potestà parentale dei bambini che frequentano le scuole d'infanzia o che ricevono servizi educativi per l'infanzia, ivi inclusi quelli privati non paritari, e con particolare riguardo alle determinazioni conseguenti alla mancata presentazione della documentazione che dimostri l'adempimento agli **obblighi vaccinali per i minori da zero a sedici anni di età** previsto dalla predetta legge.

1. I caratteri fondamentali dei testi normativi.

L'evoluzione normativa del sistema scolastico italiano risulta cadenzata dall'emanazione di provvedimenti normativi di varia natura, quali il regio decreto, la legge, la legge-delega, il decreto legislativo, il decreto-legge, il decreto del Presidente della Repubblica, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il decreto ministeriale, la circolare ministeriale, l'ordinanza ministeriale e la direttiva ministeriale.

Al fine di agevolare il lettore nella comprensione dell'*ubi consistam* dei vari testi normativi susseguitisi nel tempo, si reputa utile spiegarne preliminarmente e succintamente i caratteri fondamentali, riassumendoli nella Tavola sinottica riportata alla fine del presente paragrafo.

Nella medesima Tavola verrà altresì indicato il rango attribuito al testo normativo di volta in volta considerato nell'ambito del *Sistema delle Fonti del diritto*.

A quest'ultimo riguardo è opportuno rammentare che, secondo le regole generali che sovrintendono la c.d. "gerarchia delle fonti" (per come declinate dalle "*Disposizioni sulla legge generale*" poste a premessa del Codice civile, cc.dd. "Preleggi"):

- la Costituzione è al vertice della piramide delle fonti del diritto, in disparte (almeno per il momento) il ruolo che in questo contesto rivestono le norme di matrice eurounitaria; medesimo discorso vale per le "*Leggi di revisione costituzionale*" e per le altre "*Leggi costituzionali*", di cui all'art. 138 Cost.;
- le leggi (e le altre fonti di rango primario ad esse equiparate) devono risultare innanzitutto conformi alle norme della Costituzione, pena la loro "**illegittimità costituzionale**" (che solo la Corte Costituzionale può accertare, ex art. 134 Cost.); peraltro, le leggi «*non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore*» (art. 15 prel.);
- le fonti di rango secondario, invece, devono rispettare sia il dettato Costituzionale che il contenuto delle norme di rango primario, pena la loro **illegittimità** ed il loro conseguente **annullamento** da parte del Giudice Amministrativo e/o la loro **disapplicazione** da parte del Giudice Ordinario.

Alla luce di quanto innanzi, focalizzando l'attenzione sui **criteri che regolano i rapporti tra le fonti del diritto** si evidenzia che, allorquando due norme siano in contrasto tra loro, occorre preliminarmente accertare il loro rango, sicché:

- ✓ ove le due norme confliggenti siano previste da **fonti diverse dell'ordinamento**, opererà il **criterio gerarchico**, per il quale *lex superior derogat inferiori*: pertanto, se una norma di rango secondario dovesse risultare in contrasto con una o più norme provenienti da fonti di rango primario, essa sarà illegittima e sarà soggetta ad annullamento da parte del Giudice Amministrativo e/o a disapplicazione da parte del Giudice Ordinario.
- ✓ ove invece le due norme confliggenti siano previste da **fonti dello stesso tipo**, opererà il **criterio cronologico**, per il quale la norma precedente prevale quella successiva (secondo il principio *lex posterior derogat legi priori*); tuttavia, ove la norma precedente sia **speciale** rispetto a quella (generale) successiva, prevarrà la norma speciale in ragione del c.d. **criterio della specialità**, per il quale *lex posterior generalis non derogat priori specialis*.

In ogni caso, si rinvia alla Lezione dedicata alle *Fonti del diritto* per l'approfondimento del tema.

TAVOLA SINOTTICA

| Tipologia di testo normativo | Caratteri fondamentali | Rango nel sistema delle fonti del diritto |
|------------------------------|--|---|
| Regio decreto (R.D.) | E' un atto normativo avente forza di legge nell'ordinamento nazionale e risalente al periodo precedente la Costituzione (non più emanabile dopo l'avvento della Repubblica). | Fonte di rango primario |
| Legge (L.) | È la legge ordinaria approvata dal Parlamento italiano secondo il procedimento di "Formazione delle leggi" disciplinato dalla Parte II, Titolo I, Sezione II, della Costituzione (artt. 70-82). | Fonte di rango primario |
| Legge-delega (L.D.) | Legge ordinaria emanata dal Parlamento ex art. 76 Cost., che consente al Governo di esercitare, entro il termine prefissato e nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dalla stessa legge-delega, la funzione legislativa in ordine a specifiche materie. | Fonte di rango primario |
| Decreto legislativo (D.Lgs.) | Atto avente forza di legge ordinaria, emanato dal Governo con delegazione delle Camere, ex art. 77, comma 1, Cost. | Fonte di rango primario |
| Decreto-legge (D.L.) | Atto avente forza di legge emanato dal Governo nei casi di necessità e urgenza, ex art. 77, comma 2, Cost. | Fonte di rango primario |
| Decreto del Presidente | È un atto emanato dal | Fonte di rango primario |

| | | |
|---|--|--|
| <p>della Repubblica (D.P.R.)</p> | <p>Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 87, comma 5, Cost. (secondo cui il Presidente della Repubblica «<i>emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti</i>»), oppure ai sensi dell'art. 17 della L. n. 400/1988, nonché ai sensi della L. n. 13/1991, interamente dedicata alla "<i>Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del presidente della Repubblica</i>".</p> | <p>ove nella forma del D.P.R. venga emanato un decreto avente valore di legge (ex art. 87, comma 5, Cost.). Fonte di rango secondario ove nella forma del D.P.R. venga emanato un Regolamento emesso ex art. 17 della L. n. 400/1988. La forma del D.P.R. è altresì utilizzata per l'emanazione "<i>degli atti amministrativi</i>" ai sensi della L. n. 13/1991.</p> |
| <p>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.)</p> | <p>È un atto adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.</p> | <p>Non costituisce – di regola – una fonte del diritto ma un atto amministrativo, salvo che introduca un Regolamento (nel qual caso assurge al rango di Fonte secondaria del diritto).</p> |
| <p>Decreto ministeriale (D.M.)</p> | <p>È un atto adottato da un Ministro della Repubblica italiana in materie di competenza del proprio Ministero</p> | <p>Non costituisce – di regola – una fonte del diritto ma un atto amministrativo, salvo che introduca un Regolamento (nel qual caso assurge al rango di Fonte secondaria del diritto).</p> |
| <p>Ordinanza ministeriale (O.M.)</p> | <p>Atto amministrativo adottato da un Ministro della Repubblica italiana e rientrante nel <i>genus</i> delle "Ordinanze". In linea generale si precisa che la categoria delle "Ordinanze" accoglie provvedimenti di natura eterogenea e ad oggetto variabile, caratterizzati da un contenuto precettivo e/o interdittivo, esplicazione del potere autoritativo della P.A.</p> | <p>Le Ordinanze ministeriali – come in generale tutte le "Ordinanze" – non sono fonti del diritto, in quanto non hanno carattere normativo. Esse costituiscono pertanto dei meri provvedimenti amministrativi.</p> |
| <p>Circolare ministeriale (C.M.)</p> | <p>Atto amministrativo adottato da un Ministro della Repubblica italiana e rientrante nella categoria delle "Circolari amministrative". In generale, le <i>Circolari amministrative</i> non hanno</p> | <p>La giurisprudenza ha chiarito che "le circolari ministeriali non sono fonti del diritto ma semplici presupposti chiarificatori della posizione espressa dall'Amministrazione su un dato oggetto, la cui</p> |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| | <p>valore provvedimento perché non esplicano alcuna efficacia esterna (almeno secondo il loro modello di base): si tratta quindi di atti di carattere interno con cui l'Amministrazione fornisce indicazioni ai propri dipendenti. Non si può negare, però, che l'evoluzione dell'istituto abbia generato diverse tipologie di <i>Circolari</i>, talvolta idonee a produrre effetti pure all'esterno.</p> | <p>inosservanza può dare luogo al vizio di eccesso di potere dell'atto amministrativo quando ciò avvenga senza adeguata motivazione" (Cass. civ., sez. lav., 7 novembre 2016, n. 22550)</p> |
| <p>Direttiva ministeriale</p> | <p>Atto amministrativo adottato da un Ministro della Repubblica italiana e rientrante nel <i>genus</i> delle "Direttive amministrative". In generale la <i>Direttiva amministrativa</i>, almeno secondo il suo modello di base, costituisce espressione del potere di "normazione interna" dell'Amministrazione, trattandosi di un atto emanato al fine di disciplinare l'organizzazione e l'azione del soggetto pubblico, indirizzandola verso gli obiettivi in essa fissati. L'emanazione della <i>Direttiva amministrativa</i> è in ogni caso subordinata all'esistenza di un rapporto di direzione e/o di coordinamento tra il soggetto che la adotta e il destinatario della direttiva medesima.</p> | <p>Le <i>Direttive ministeriali</i> – e in generale le <i>Direttive amministrative</i> – non sono fonti del diritto in quanto non hanno carattere normativo. Esse costituiscono pertanto dei meri provvedimenti amministrativi.</p> |

2. La nascita della scuola italiana: dalla legge Boncompagni alla legge Casati.

Nell'Italia preunitaria della prima metà dell'Ottocento, la concezione della scuola come **istituzione volta alla formazione di bambini e ragazzi, regolata e gestita dallo Stato**, cominciò a delinarsi nel *Regno di Sardegna*: le misure adottate dal Governo del predetto Regno in materia di istruzione, infatti, divennero l'esempio per la nascita e lo sviluppo della successiva legislazione scolastica anche nel (successivo) *Regno d'Italia*.

Le principali iniziative governative assunte in materia nel *Regno di Sardegna* seguirono due direttrici muovendo, da una parte, verso il **potenziamento dell'apparato amministrativo deputato a garantire l'evoluzione del sistema**

dell'istruzione; dall'altra parte, verso l'**emanazione di appositi testi normativi al fine di regolamentare la materia.**

Lungo la prima direttrice si collocarono la nomina, nel 1846, di una commissione permanente per l'osservazione e l'analisi dello stato dell'istruzione italiana e l'istituzione, nel 1847, della Regia Segreteria di Stato per l'istruzione pubblica, con funzioni di direzione dell'intero sistema scolastico.

Nella seconda direttrice, invece, si mosse l'emanazione della Legge Boncompagni del 1848, della Legge Lanza del 1857 e della Legge Casati del 1859, che costituirono i primi significativi esperimenti – sempre nell'Italia preunitaria – di riconoscimento allo Stato di un ruolo centrale nel settore dell'istruzione, attraverso il superamento dell'idea che l'attività di insegnamento fosse riservata principalmente, se non esclusivamente, a precettori privati o ad ordini ed istituti religiosi (soprattutto i Gesuiti).

Con specifico riguardo ai citati testi normativi è opportuno evidenziare i seguenti aspetti:

- ✓ la **Legge Boncompagni** (Regio Decreto del Regno di Sardegna 4 ottobre 1848, n. 818)¹ assegnò allo Stato (nella persona del Ministro dell'Istruzione Pubblica) una funzione di indirizzo, di regolazione e di vigilanza dei diversi tipi di scuola, creando un sistema educativo centralizzato e verticistico al quale rimaneva estranea soltanto la formazione prescolastica, affidata ancora a privati ed ecclesiastici (per vero, anche nelle scuole l'insegnamento della religione continuò ad essere prerogativa di un padre spirituale di nomina vescovile). Tale legge, peraltro, introdusse - accanto ai consueti studi classici - i "corsi speciali" che, non contemplando l'insegnamento del latino, rappresentarono il primo tentativo di istruzione tecnica in Italia;
- ✓ la **Legge Lanza** (Regio Decreto del Regno di Sardegna 22 giugno 1857, n. 2328)² irrobustì il ruolo dell'Amministrazione statale, demandando al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione le più importanti decisioni per il corretto funzionamento degli istituti scolastici (es. materiale di studio, programmi scolastici, concorsi);
- ✓ la **Legge Casati** (Regio Decreto del Regno di Sardegna 13 novembre 1859, n. 3725)³ pose le basi per un sistema scolastico unitario, regolato e gestito dallo Stato, mirando ad assicurare un livello minimo di istruzione alla popolazione, in gran parte analfabeta, senza distinzioni di sesso, ceto o provenienza. Più specificamente, le principali novità introdotte dalla legge furono le seguenti: a) l'obbligo scolastico fu elevato fino a 8 anni; b) l'organizzazione della scuola elementare venne fissata in due cicli (inferiore e superiore), entrambi di durata biennale, dei quali solo il primo era obbligatorio e gratuito e poteva essere suddiviso in due classi, prima inferiore e prima superiore; c) l'istruzione secondaria fu articolata in due percorsi: quella affidata ad un ginnasio, di durata quinquennale e propedeutico ad un liceo triennale, e l'istruzione tecnica, quest'ultima demandata ad una scuola tecnica triennale, gestita dai Comuni, e ad un istituto tecnico, pure triennale, diviso in sezioni e facente capo all'Amministrazione centrale; d) la formazione universitaria fu incrementata con l'istituzione delle facoltà di filosofia e lettere e di scienze fisiche, matematiche e naturali, con relativa scuola di applicazione di ingegneria; e) la preparazione dei maestri fu riservata alle cd. "scuole normali", di durata triennale.

Merita evidenziare che, dopo l'unificazione dell'Italia, questo testo normativo venne prima integrato con il R.D. 10 ottobre 1867, n. 1492, per poi essere esteso a tutto il *Regno d'Italia* con il R.D. 15 luglio 1877, n. 3961 (noto come Legge Coppino: v. par. 3), rimanendo in vigore fino alla riforma Gentile del 1923.

¹ La legge prende il nome da Carlo Boncompagni di Monbello, Ministro della Pubblica Istruzione nel 1848.

² La legge prende il nome da Giovanni Lanza, Ministro della Pubblica Istruzione tra il 1855 e il 1859.

³ La legge prende il nome da Gabrio Casati, Conte e Barone di Pendivasca, che fu ministro della Pubblica Istruzione tra il 1859 e il 1860.

3. I successivi interventi normativi in materia di istruzione: la Legge Coppino, la Legge Orlando e la Legge Daneo-Credaro.

In seguito all'unificazione dell'Italia, per i primi 60 anni il sistema dell'istruzione si basò sostanzialmente sull'esperienza del *Regno di Sardegna*.

In questo primo periodo di unificazione, furono tre i principali interventi normativi in materia di istruzione:

- ✓ la **Legge Coppino** del 1877 (R.D. 15 luglio 1877, n. 3961), i cui profili di maggior interesse sono così sintetizzabili: *a)* estensione della Legge Casati a tutto il Regno d'Italia; *b)* obbligatorietà e gratuità dell'istruzione elementare per i bambini di età compresa tra i 6 e i 9 anni; *c)* comminazione di sanzioni per l'inosservanza dell'obbligo scolastico; *d)* istituzione di fondi per i Comuni da destinare al settore dell'istruzione (peraltro, era compito dei Comuni predisporre annualmente, ad un mese dall'inizio dei corsi, l'elenco dei bambini e dei ragazzi tenuti a frequentare le relative lezioni); *e)* introduzione di un esame conclusivo del primo ciclo di istruzione, il cui esito positivo affrancava dall'obbligo di proseguire il percorso scolastico e rappresentava titolo imprescindibile per l'inserimento nelle liste elettorali e politiche;
- ✓ la **Legge Orlando** del 1904 (L. 8 luglio 1904, n. 407), che attuò le seguenti misure: *a)* innalzamento dell'obbligo scolastico fino a 12 anni; *b)* istituzione della Direzione Generale dell'istruzione elementare; *c)* previsione di strumenti a sostegno dei meno abbienti, quali la refezione e l'assistenza scolastica (a carico dei Comuni);
- ✓ la **Legge Daneo-Credaro** del 1911 (L. 4 giugno 1911, n. 487, per vero mai attuata), che impose: *a)* la creazione di scuole serali e festive per analfabeti; *b)* la predisposizione di corsi per emigranti; *c)* la costituzione di asili infantili ad opera dei patronati scolastici; *d)* la riorganizzazione delle scuole rurali e dei corsi popolari; *e)* l'istituzione di tirocini formativi per docenti delle secondarie; *f)* l'erogazione di fondi da destinare all'edilizia scolastica, alla retribuzione degli insegnanti e all'assistenza della popolazione più povera; *g)* l'istituzione di biblioteche popolari e magistrali, *h)* il graduale trasferimento allo Stato, in specie ai provveditorati agli studi, delle funzioni prima riservate ai Comuni in tema di gestione degli istituti scolastici.

4. La riforma Gentile (L. 31 dicembre 1923, n. 3126).

Una delle fasi più significative nell'evoluzione del sistema scolastico in Italia è quella contrassegnata dalla c.d. Riforma Gentile del 1923. Tale riforma, progettata da Giovanni Gentile (filosofo idealista, nonché Ministro della Pubblica istruzione durante i primi anni del governo Mussolini, dal 31 ottobre 1922 al 1 luglio 1924), conferì nuove sembianze alla scuola italiana, conformandola secondo un'idea di istruzione quale formazione autoritaria e gerarchica.

La riforma – nella quale confluirono i Regi decreti legislativi 31 dicembre 1922, n. 1679; 6 maggio 1923, n. 1054; 16 luglio 1923, n. 1753; 30 settembre 1923, n. 2102; 1 ottobre 1923, n. 2185, poi riuniti in un Testo Unico delle leggi sull'istruzione elementare (R.D. 5 febbraio 1928, n. 577), al quale seguì il Regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare, approvato con il R.D. 26 aprile 1928, n. 1297 – offrì un **nuovo assetto al sistema scolastico italiano** attraverso le misure che qui succintamente si riportano:

- 1) innalzamento dell'obbligo scolastico a 14 anni;
- 2) organizzazione della scuola elementare in tre cicli: un ciclo preparatorio, rappresentato dalla scuola materna⁴, a carattere opzionale e della durata di tre anni (cioè, per i bambini dai tre ai sei anni); un ciclo inferiore, anch'esso avente durata triennale e un ciclo superiore di due anni;
- 3) insegnamento obbligatorio della religione cattolica nella scuola elementare;
- 4) previsione di un corso integrativo successivo alla scuola elementare;

⁴ Vi rientravano tutte le istituzioni infantili comunemente denominate, cioè i giardini di infanzia - istituiti con R.D. 6 maggio 1923, n. 1054 - le case dei bambini, gli asili infantili e le scuole materne (artt. 1 e ss. del R.D. 5 febbraio 1928, n. 577).

- 5) articolazione dell'istruzione superiore in due livelli: il primo affidato alla scuola complementare, al corso inferiore dell'istituto tecnico, al corso inferiore dell'istituto magistrale e al ginnasio; il secondo demandato, invece, al corso superiore dell'istituto tecnico, al corso superiore dell'istituto magistrale, al liceo scientifico, al liceo classico e al liceo femminile. L'accesso all'istruzione superiore era subordinato al superamento di un esame di ammissione e limitato, per ogni istituto, ad un numero chiuso di iscritti; faceva eccezione soltanto la scuola complementare, di durata triennale, per la quale non era previsto alcun esame di ammissione (tale scuola costituiva la naturale destinazione per coloro che non erano nelle condizioni di proseguire il percorso di studi; in alternativa alla scuola complementare la riforma Gentile contemplava il liceo artistico, il cui accesso, tuttavia, era accordato solo ad numero limitato di persone, previo il superamento di un apposito esame di ammissione);
- 6) introduzione dell'esame di Stato a conclusione di ogni ciclo di istruzione (con ciò equiparando di fatto scuole pubbliche e scuole private);
- 7) classificazione delle università in tre tipologie: università interamente a carico dello Stato; università solo in parte gestite dallo Stato e università completamente private. In ogni caso, l'accesso all'istruzione universitaria era consentito agli studenti che avessero conseguito la maturità classica, nonché agli studenti provenienti dal liceo scientifico limitatamente alle facoltà di Scienze e di Medicina e chirurgia (tale strutturazione era estrinsecazione dell'idea gentiliana che la cultura classica e filosofico-umanistica avesse maggior pregio rispetto alla cultura scientifica e, in quanto tale, assolutamente prioritaria);
- 8) gestione dell'istruzione industriale ad opera del ministero dell'Agricoltura, industria e commercio, poi ministero dell'Economia nazionale;
- 9) istituzione delle scuole di metodo per la formazione degli insegnanti del ciclo preparatorio della scuola elementare.

Sebbene la riforma elaborata da Gentile rappresentasse il primo vero intervento di sistemazione organica in materia di istruzione, essa fu oggetto di successivi aggiustamenti che ne stravolsero l'essenza.

Sotto tale profilo, si distinse il progetto sviluppato da Giuseppe Bottai, ministro dell'*Educazione nazionale*⁵, meglio noto come "**Carta della Scuola**". Tale progetto prevedeva: un biennio di scuola materna; la sostituzione delle classi quarta e quinta elementare con la scuola del lavoro; l'introduzione del lavoro manuale nella didattica; la valorizzazione del cinema come utile strumento educativo; l'insegnamento del latino nella scuola media, quest'ultima derivante dalla combinazione del corso inferiore dell'istituto tecnico con i corsi inferiori dell'istituto magistrale e del ginnasio; l'istituzione della scuola artigiana per i ragazzi di età compresa tra gli 11 e i 14 anni; la possibilità di accedere all'Università non solo per gli studenti provenienti dal liceo classico o dal liceo scientifico ma anche per quelli provenienti dall'istituto tecnico.

Per vero, delle cinque leggi che il progetto Bottai contemplava solo una terminò l'*iter* di approvazione: si tratta della **L. 1 luglio 1940, n. 899** sull'istituzione della scuola media, di durata triennale e valida per l'accesso alle scuole dell'ordine superiore, al Liceo Artistico e alle scuole dell'ordine femminile.

A tale legge seguirono il **R.D. 30 luglio 1940, n. 1174**, recante "Approvazione degli orari e dei programmi d'insegnamento per la scuola media", e, pochi anni dopo, il **decreto luogotenenziale 24 maggio 1945, n. 459**, con il quale furono emanati i programmi per le scuole elementari e materne, pubbliche e private.

5. La scuola nella Costituzione italiana.

Una tappa fondamentale dell'evoluzione del sistema scolastico è segnata dall'emanazione della Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

⁵ Con R.D. 12 settembre 1929, n. 1661, al Ministero della Pubblica Istruzione fu assegnata la denominazione di Ministero dell'Educazione nazionale; tale denominazione fu successivamente revocata in favore di quella originaria con il R.D. 29 maggio 1944, n. 142. Giuseppe Bottai fu alla guida del dicastero dal 15 novembre 1936 al 5 febbraio 1943.

La Costituzione, infatti, riconosce all'istruzione e alla scuola un ruolo indispensabile nello sviluppo della persona umana.

In particolare, gli **artt. 9, 30, 33, 34 e 38** della Costituzione sanciscono i principi fondamentali a cui il Legislatore deve ispirarsi nel legiferare in materia scolastica:

- promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (art. 9, comma 1);
- diritto-dovere dei genitori di istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio (art. 30, comma 1);
- libertà dell'arte e della scienza, nonché libertà del loro insegnamento (art. 33, comma 1);
- competenza dello Stato a dettare le norme generali sull'istruzione e ad istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, comma 2);
- diritto di enti e privati di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, comma 3);
- piena libertà delle scuole non statali che chiedono la parità, nonché garanzia per i loro alunni di un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali (art. 33, comma 4);
- diritto delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 33, comma 6);
- diritto di tutti di frequentare la scuola (art. 34, comma 1)⁶;
- diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi e dovere dello Stato di rendere effettivo tale diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze da attribuire mediante concorso (art. 34, comma 2);
- diritto di inabili e minorati all'educazione e all'avviamento professionale (art. 38, comma 3).

Oltre che nelle norme su richiamate, che offrono concreta consistenza al diritto all'istruzione e ne affermano il valore quale caposaldo per la crescita e il benessere degli individui e della collettività, la Costituzione si occupa di "scuola" anche nell'**art. 117**, il quale disciplina il riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine all'esercizio della potestà legislativa e regolamentare.

Per quanto qui di interesse, tale disposizione – dopo le modifiche apportate al Titolo V della Parte seconda della Costituzione con la **legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**⁷ – riserva allo Stato una competenza esclusiva nell'emanazione delle «*norme generali sull'istruzione*» (art. 117, comma 2, lett. *n*) mentre ricomprende nelle materie di legislazione concorrente (Stato-Regioni) quelle relative a «*[...] istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale [...]*» (art. 117, comma 3). L'ultimo periodo del terzo comma della disposizione in esame chiarisce, poi, che «*nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*».

Orbene, atteso il quadro normativo appena esposto, la **Corte costituzionale** si è più volte soffermata sui criteri di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni

⁶ Più nel dettaglio, l'art. 34, comma 1, Cost. sancisce l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni. Tale disposizione, dunque, rappresenta il fondamento costituzionale della disciplina in materia di **obbligo scolastico**.

⁷ Prima della novella introdotta con la L. Cost. n. 3/2001 l'art. 117, comma 1, Cost. stabiliva che «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali.». Il comma 2 prevedeva, poi, che «Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.».

nella materia dell'istruzione, al fine di porre una chiara linea di demarcazione tra i titoli di competenza esclusiva e quelli di competenza concorrente previsti nell'art. 117 prima menzionato (v. Corte cost., 7 giugno 2012, n. 147; Corte cost., 21 marzo 2011, n. 92; Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200; Corte cost., 15 luglio 2005, n. 279; Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 34; Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13). Più nel dettaglio, la Consulta ha spiegato la differenza intercorrente tra le **norme generali sull'istruzione**, riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., e i **principi fondamentali della materia "istruzione"**, la cui enucleazione è devoluta dall'art. 117, comma 3, Cost., alla competenza legislativa concorrente.

Sul punto, la Corte ha affermato che rientrano tra le **norme generali sull'istruzione** «*quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali*».

Sono, invece, espressione di **principi fondamentali della materia dell'istruzione** «*quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale*» (Corte cost., n. 92 del 2011).

Completando la rassegna delle disposizioni costituzionali che si occupano di istruzione, un cenno va fatto all'**art. 116 Cost.**⁸, il quale, oltre ad istituire le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce quanto segue: «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al **terzo comma dell'articolo 117** e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» (art. 116, comma 3).

In altri termini – e per quel che qui interessa – l'art. 116 Cost. consente anche a **Regioni diverse da quelle a statuto speciale** di godere di forme e condizioni di autonomia, purché tale autonomia sia circoscritta:

- ✓ alle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost., fra le quali – come anticipato – rientra l'**istruzione**, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale;
- ✓ alle materie di legislazione esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. n), relative alle **norme generali sull'istruzione**.

⁸ Prima delle modifiche apportate dalla l. cost. n. 3/2001 l'art. 116 Cost. disponeva che «Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali».

IN SINTESI

- L'evoluzione normativa del sistema scolastico italiano risulta cadenzata dall'emanazione di provvedimenti normativi di varia natura, quali il regio decreto, la legge, la legge-delega, il decreto legislativo, il decreto-legge, il decreto del Presidente della Repubblica, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il decreto ministeriale, la circolare ministeriale, l'ordinanza ministeriale, la direttiva ministeriale, il decreto direttoriale o dirigenziale.
- Nell'Italia preunitaria della prima metà dell'Ottocento, la concezione della scuola come **istituzione volta alla formazione di bambini e ragazzi, regolata e gestita dallo Stato**, cominciò a delinearsi nel *Regno di Sardegna*: le misure adottate dal Governo di quel Regno in materia di istruzione, infatti, divennero l'esempio per la nascita e lo sviluppo della successiva legislazione scolastica anche nel (successivo) *Regno d'Italia*. In particolare si segnala l'emanazione della Legge Boncompagni del 1848, della Legge Lanza del 1857 e della Legge Casati del 1859, che costituirono i primi significativi esperimenti di riconoscimento allo Stato di un ruolo centrale nel settore dell'istruzione, attraverso il superamento dell'idea che l'attività di insegnamento fosse riservata principalmente, se non esclusivamente, a precettori privati o ad ordini ed istituti religiosi (soprattutto i Gesuiti).
- In seguito all'unificazione dell'Italia, per i primi 60 anni il sistema dell'istruzione si basò sostanzialmente sull'esperienza del *Regno di Sardegna*. In questo primo periodo di unificazione, furono tre i principali interventi normativi in materia di istruzione: la Legge Coppino del 1877, la Legge Orlando del 1904 e la Legge Daneo-Credaro del 1911.
- Una delle fasi più significative nell'evoluzione del sistema scolastico in Italia è quella contrassegnata dalla c.d. Riforma Gentile del 1923. Tale riforma, progettata da Giovanni Gentile (filosofo idealista, nonché Ministro della Pubblica istruzione durante i primi anni del governo Mussolini, dal 31 ottobre 1922 al 1 luglio 1924), conferì nuove sembianze alla scuola italiana, conformandola secondo un'idea di istruzione quale formazione autoritaria e gerarchica. Sebbene la Riforma Gentile rappresentasse il primo vero intervento di sistemazione organica in materia di istruzione, essa fu oggetto di successivi aggiustamenti che ne stravolsero l'essenza. Sotto tale profilo, si distinse il **progetto sviluppato da Giuseppe Bottai**, meglio noto come "**Carta della scuola**".
- La **Costituzione** riconosce all'istruzione e alla scuola un ruolo indispensabile nello sviluppo della persona umana. In particolare, gli **artt. 9, 30, 33, 34 e 38** della Costituzione sanciscono i **principi fondamentali** cui il Legislatore deve ispirarsi nel legiferare in materia scolastica.
Oltre che nelle norme appena richiamate, che offrono concreta consistenza al diritto all'istruzione e ne affermano il valore quale caposaldo per la crescita e il benessere degli individui e della collettività, la Costituzione si occupa di "scuola" anche negli **artt. 116 e 117**.
- Tra i principali provvedimenti legislativi in materia di istruzione emanati in Italia dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, si annoverano:
 - a) il D.P.R. 14 giugno 1955, n. 503, recante i programmi della scuola elementare di Giuseppe Rufo Ermini;
 - b) la L. 24 dicembre 1957, n. 1254, che introdusse i cicli didattici nella scuola elementare;
 - c) la L. 31 dicembre 1962, n. 1859, recante "Istituzione e ordinamento della scuola media statale";
 - d) la L. 18 marzo 1968, n. 444, recante "Ordinamento della scuola materna statale";
 - e) il D.P.R. 10 settembre 1969, n. 647, recante "Orientamenti dell'attività educativa nelle Scuole Materne Statali";

- f) la L. 24 settembre 1971, n. 820, recante "Norme sull'ordinamento della scuola elementare e sulla immissione in ruolo degli insegnanti della scuola elementare e della scuola materna statale";
- g) la L. 30 luglio 1973, n. 477, recante "Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato", e i successivi decreti delegati del 1974;
- h) la L. 16 giugno 1977, n. 348, recante "Modifiche di alcune norme della Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, sulla istituzione e l'ordinamento della scuola media statale";
- i) la L. 4 agosto 1977, n. 517, recante "Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico";
- j) il D.M. 9 febbraio 1979, recante "Programmi, orari di insegnamento e prove di esame per la scuola media statale";
- k) il D.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104, recante "Approvazione dei nuovi programmi didattici per la scuola primaria".
- Negli anni novanta vengono in rilievo i seguenti interventi normativi in materia di istruzione:
 - a) la L. 5 giugno 1990, n. 148, recante "Riforma dell'ordinamento della scuola elementare";
 - b) il D.M. 3 giugno 1991, recante "Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole dell'infanzia statali";
 - c) la L. 5 febbraio 1992, n. 104, "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate";
 - d) la L. 24 dicembre 1993, n. 537, recante "Interventi correttivi di finanza pubblica";
 - e) il D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante "Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado";
 - f) il D.P.C.M. 7 giugno 1995, recante Schema generale di riferimento della "Carta dei servizi scolastici";
 - g) il D.L. 28 giugno 1995, n. 253, conv. In L. n. 352/1995, recante "Disposizioni urgenti concernenti abolizione degli esami di riparazione e di seconda sessione ed attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero";
 - h) la L. 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa";
 - i) la L. 10 dicembre 1997, n. 425, recante "Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore";
 - j) il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59";
 - k) il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, "Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria";
 - l) la L. 20 gennaio 1999, n. 9, recante "Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione";
 - m) la L. 3 maggio 1999, n. 124, recante "Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico".

Normativa menzionata nella presente lezione

Cost., artt. 9, 30, 33, 34, 38, 116 e 117
L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3
L. 23 dicembre 2014, n. 190
L. 11 gennaio 2007, n. 1
L. 27 dicembre 2006, n. 296
L. 28 marzo 2003, n. 53
L. 10 febbraio 2000, n. 30
L. 17 maggio 1999, n. 144
L. 3 maggio 1999, n. 124
L. 20 gennaio 1999, n. 9
L. 10 dicembre 1997, n. 425
L. 24 giugno 1997, n. 196
L. 15 marzo 1997, n. 59
L. 24 dicembre 1993, n. 537
L. 5 febbraio 1992, n. 104
L. 7 agosto 1990, n. 241
L. 5 giugno 1990, n. 148
L. 4 agosto 1977, n. 517
L. 16 giugno 1977, n. 348
L. 30 luglio 1973, n. 477
L. 24 settembre 1971, n. 820
L. 18 marzo 1968, n. 444
L. 31 dicembre 1962, n. 1859
L. 24 dicembre 1957, n. 1254
L. 1 luglio 1940, n. 899
L. 31 dicembre 1923, n. 3126
L. 4 giugno 1911, n. 487
L. 8 luglio 1904, n. 407
L. 13 novembre 1859, n. 3725
D.L. 12 settembre 2013, n. 104
D.L. 25 settembre 2009, n. 134
D.L. 7 settembre 2007, n. 147
D.L. 28 giugno 1995, n. 253, conv. in L. n. 352/1995
D.Lgs. 13 dicembre 2010, n. 212
D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226
D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 76
D.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59
D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112
D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297
D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235
D.P.R. 28 marzo 2007 n. 75
D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275
D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323
D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249
D.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104
D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416
D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417
D.P.R. 31 maggio 1974, n. 418
D.P.R. 31 maggio 1974, n. 419
D.P.R. 31 maggio 1974, n. 420
D.P.R. 10 settembre 1969, n. 647
D.P.R. 14 giugno 1955, n. 503
D.P.C.M. 7 giugno 1995
D.M. 22 agosto 2007, n. 139
D.M. 9 agosto 1999, n. 323
D.M. 3 giugno 1991

D.M. 9 febbraio 1979
C.M. 30 dicembre 2010, n. 101
C.M. 16 novembre 1992, n. 339
Decreto del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1946, n. 38
R.D. 29 maggio 1944, n. 142
R.D. 30 luglio 1940, n. 1174
R.D. 12 settembre 1929, n. 1661
R.D. 26 aprile 1928, n. 1297
R.D. 5 febbraio 1928, n. 577
R.D. 4 maggio 1925, n. 653
R.D. 15 luglio 1877, n. 3961
R.D. 10 ottobre 1867, n. 1492
Regio Decreto del Regno di Sardegna 13 novembre 1859, n. 3725
Regio Decreto del Regno di Sardegna 22 giugno 1957, n. 2328
Regio Decreto del Regno di Sardegna 4 ottobre 1848, n. 818
R.D.Lgs. 1 ottobre 1923, n. 2185
R.D.Lgs. 30 settembre 1923, n. 2102
R.D.Lgs. 16 luglio 1923, n. 1753
R.D.Lgs. 6 maggio 1923, n. 1054
R.D.Lgs. 31 dicembre 1922, n. 1679
Decreto luogotenenziale 24 maggio 1945, n. 459

Giurisprudenza menzionata nella presente lezione

Corte cost., 7 giugno 2012, n. 147
Corte cost., 21 marzo 2011, n. 92
Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200
Corte cost., 15 luglio 2005, n. 279
Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 34
Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13