

## IL DIRITTO SOCIALE ALL'ISTRUZIONE: STATO DI ATTUAZIONE E PROSPETTIVE DI SVILUPPO\*

La recente crisi pandemica, ancora in atto mentre scriviamo, ha messo in luce, impietosamente, una serie di inefficienze di sistema – determinate da politiche di tagli protrattesi per lungo tempo –, che hanno interessato settori strategici per la vita del Paese quali, innanzitutto, la Sanità e il settore dell'Istruzione.

In entrambi i casi, le scelte compiute da una visione politica rivelatasi certamente poco lungimirante, hanno provocato conseguenze la cui portata è sotto gli occhi di tutti e di cui pagano il prezzo purtroppo, ancora una volta, le classi più disagiate.

Con particolare riguardo al settore dell'Istruzione, poi, la necessità di dovere ricorrere in emergenza alla c.d. didattica a distanza (DAD), ha posto in evidenza carenze, non solo strutturali, in cui versa – più di altri – il nostro Paese; carenze che non costituiscono sicuramente una novità, ma che proprio la pandemia ha posto sotto gli occhi di una opinione pubblica distratta, forse prima di allora non pienamente consapevole dello stato di sostanziale ritardo in cui si trova l'Italia in tema di digitalizzazione dell'insegnamento rispetto agli altri paesi maggiormente industrializzati.

Eppure, queste problematiche, solo oggi apertamente denunciate anche dalle organizzazioni sindacali in difesa della classe docente costretta ad operare in emergenza, erano state per tempo evidenziate dall'OCSE che in una indagine sul tema, sollecitata nel 2012 proprio dallo stesso MIUR, espressamente attribuiva le ragioni di tali ritardi a una serie di motivi chiaramente individuati:

- mancati investimenti in infrastrutture (banda larga, wi-fi, dotazioni tecnologiche, ecc.), in uno alla esiguità delle risorse fino ad allora destinate allo scopo;
- mancanza di dotazioni tecnologiche per un uso individuale e collettivo;
- mancati o insufficienti investimenti nell'altrettanto necessario aggiornamento della classe docente, requisito ineludibile per il buon esito dell'auspicata innovazione digitale.

Sempre secondo il citato rapporto dell'OCSE, inoltre, l'Italia era chiamata ad accelerare e investire più risorse per diffondere le tecnologie digitali nella scuola, altrimenti, al ritmo degli investimenti erogati,

ci sarebbero voluti almeno altri quindici anni per raggiungere paesi come, ad esempio, la Gran Bretagna dove invece l'80% delle classi poteva già contare su strumenti didattici informatici e digitali.

Lo stesso rapporto evidenzia, inoltre, come nel quindicennio compreso tra il 1995 e il 2010 il nostro Paese sia l'unico dell'area OCSE che non ha aumentato la spesa per studente nella scuola primaria, mentre in quella secondaria la spesa è cresciuta di appena lo 0,5% in termini reali, contro una media degli altri paesi dell'area considerata che supera il 60%.

Non parliamo, poi, di edilizia scolastica, altro tema caldo, ma che si riconnette inevitabilmente al tema della digitalizzazione degli istituti scolastici, spesso obsoleti e nati a volte dalla riconversione di edifici destinati precedentemente ad altri usi.

Nel 2013 l'allora Ministro dell'istruzione, nell'ambito di una accorata richiesta di fondi al Governo da destinare proprio alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, rilevava che, alla data, oltre 24.000 plessi scolastici risultavano a rischio sismico, ancor prima che connessi a bande più o meno larghe.

Ma se il tema del digitale, affrontato in Italia prevalentemente alla stregua di un formale ossequio ad una Direttiva europea, denuncia i ritardi in cui versa il nostro Paese, non meno allarmante è il quadro che i dati Istat illustrano in materia di crescita della povertà assoluta e relativa, e dei suoi effetti sui processi educativi.

Riportiamo, a questo proposito, un estratto da uno studio del 2016 effettuato in argomento dall'Associazione Italiana Editori:

“Nel 2015 Istat stima che le famiglie residenti in condizione di povertà assoluta siano pari a 1,582 milioni e gli individui a 4,598 milioni (è il numero più alto dal 2005). L'incidenza della povertà assoluta si mantiene sostanzialmente stabile sui livelli degli ultimi tre anni per le famiglie (6,1% delle famiglie residenti nel 2015, 5,7% nel 2014, 6,3% nel 2013).

Cresce invece se misurata in termini di persone (7,6% della popolazione residente nel 2015, 6,8% nel 2014 e 7,3% nel 2013).

Ci troviamo, ancora nel 2015, in presenza di una crescita del numero di famiglie (1,582 milioni: +7,6%) e di individui (4,598 milioni: +12,1%) che vivono in condizioni di povertà assoluta.

L'incidenza della povertà assoluta la vediamo crescere soprattutto nelle famiglie con uno o più figli in minore età. Ovvero in quelle famiglie in cui vivono bambini e ragazzi in fasce di età in cui, attraverso la partecipazione ai processi di formativi ed educativi -

scuola, lettura, partecipazione a eventi e attività culturali in senso più ampio – si formano le competenze dell'individuo, il suo «capitale umano» indispensabile per compiere le successive scelte, affrontare il mondo e i percorsi di lavoro.

Contrariamente alla povertà assoluta, per quella relativa, Istat propone i dati di distribuzione geografica per regione.

Appare da un lato evidente come essa incida maggiormente nelle regioni del Mezzogiorno:

- Nord: l'incidenza della povertà relativa nel 2015 è 5,4%, nel 2014 era del 4,9%. L'incidenza della povertà assoluta nel 2015 era del 5,0%, nel 2014 del 4,2%.

- Centro: l'incidenza della povertà relativa nel 2015 è 6,5%, nel 2014 era del 6,3%. L'incidenza della povertà assoluta nel 2015 era del 4,2%, nel 2014 del 4,8%.

- Sud: l'incidenza della povertà relativa nel 2015 è 20,4%, nel 2014 era del 21,1%. L'incidenza della povertà assoluta nel 2015 era del 9,1%, nel 2014 dell'8,6%.

Dall'altra vediamo però come in molte regioni anche del Nord ovest e del Nord est, sia pure nel valore decimale, siamo in presenza di una crescita del numero di famiglie che entrano nella condizione di povertà relativa.

I diversi ministri che hanno guidato il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca hanno emanato e periodicamente rinnovato quanto disposto dalla Legge 23 dicembre 1998, n. 448, che all'articolo 27 prevedeva «la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo a favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori» prevedendo un finanziamento di 200 miliardi di lire, pari oggi a 103,291 milioni di euro.

Anche il Decreto del 27 giugno 2016 *Disposizioni ai fini della fornitura di libri di testo in favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori, per il corrente esercizio finanziario* (GU n. 156 del 6 luglio 2016) riconferma all'art. 1 tale misura in «€ 103.000.000».

Come si vede il valore è rimasto pressoché invariato (anzi per effetto degli arrotondamenti a valore corrente segna un -0,3%), non tenendo conto:

- dei processi inflattivi avvenuti tra 2009 e 2016 che porterebbero quel valore di 103,291 milioni del 1999 agli attuali 138,926 milioni (coefficiente di rivalutazione monetaria di Istat: 1,345 dal 1999 al 2015);

- della crescita del numero di famiglie in condizione di povertà assoluta e relativa.

Appaiono comunque evidenti alcune cose:

- Tra 1999 e 2015 le famiglie in condizione di povertà relativa sono cresciute del +10,0%
- La crescita delle condizioni di povertà (relativa) tocca in modo particolare le regioni del Sud e le famiglie con minori, e quindi in età scolare.
- Il rapporto tra i fondi messi a disposizione «ai fini della fornitura di libri di testo in favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori» e il numero delle famiglie in condizioni di povertà relativa passano da 42,44 euro del 1999 agli attuali (2016) 38,46 €..

I risultati a cui si giunge sono particolarmente preoccupanti in quanto la definizione di povertà assoluta – dobbiamo ricordarlo – si fonda «sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare *gravi forme di esclusione sociale*». Il fatto che in 16 anni non si sia provveduto né all'adeguamento monetario a fronte delle dinamiche inflattive, né si sia tenuto conto della crescita del +10,0% delle famiglie in condizione di povertà può essere considerata – certamente non l'unica e magari non la principale – come una delle componenti di crescita di forme di esclusione sociale nella popolazione giovanile”.

(estratto da: G. Peresson, *Crescita della povertà ed effetti sui processi educativi*, Milano, 2016, Ufficio Studi AIE)

Nel quadro come sopra delineato, dunque, si inserisce la presente riflessione che, alla luce di alcune considerazioni legate fondamentalmente alla crescita della povertà, intesa quale causa di esclusione sociale, tenta di verificare se e fino a che punto lo stato di attuazione del diritto allo studio, inteso come diritto sociale all'istruzione, possa ritenersi adeguatamente realizzato, compatibilmente - si intende - con le risorse finanziarie e strumentali disponibili, e quali eventualmente le prospettive di sviluppo per una sua più ampia attuazione.

Il diritto all'istruzione costituisce indubbiamente un "diritto sociale" perché impone al potere pubblico di garantire a tutti l'accesso ad un adeguato sistema scolastico.

Meno chiaro a questo proposito appare, invece, il rapporto tra obbligatorietà e gratuità.

Ancora adesso, infatti, dottrina e giurisprudenza dibattono intorno alla questione se il diritto all'istruzione, con riferimento alla obbligatorietà e alla gratuità dell'insegnamento, debba esaurirsi nella semplice prestazione di un servizio gratuitamente offerto dallo Stato all'interno delle scuole di cui si è dotato o, piuttosto, debba espandersi fino a ricomprendere, in un più ampio e inclusivo concetto di gratuità, anche gli strumenti (libri di testo e/o strumenti alternativi) considerati - ad avviso di chi scrive - necessari per attuare pienamente il dettato costituzionale e la cui disponibilità, inevitabilmente correlata al costo da sostenere per il loro acquisto, non finisca invece per costituire - soprattutto per gli incapienti e per i soggetti in soglia di povertà relativa - una causa di abbandono e di esclusione sociale che incide negativamente sulla formazione del cosiddetto "capitale umano", cioè i futuri cittadini di domani.

Sotto questo profilo, i dati Istat sopra riportati, in modo abbastanza eloquente testimoniano come l'importo del fondo ex art.27 L.448/1998, mai aggiornato dalla sua istituzione, non sia più sufficiente ad assolvere al compito allo stesso assegnato.

Solo di recente, detto fondo è stato temporaneamente incrementato, in modo emergenziale e non strutturale, in conseguenza della pandemia in atto; ma per rendere più efficaci queste provvidenze, andrebbero comunque rivisti i meccanismi di erogazione delle somme e la loro tracciabilità.

In materia, poi, è recentemente intervenuta la L. 13 luglio 2015, n.107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), detta "La Buona Scuola", che con riferimento agli studenti, fra le altre cose, a livello di agevolazioni fiscali prevede:

- una detrazione IRPEF, per un importo annuo non superiore a € 400 euro per studente, per le spese sostenute per la frequenza delle scuole paritarie dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, nonché delle scuole paritarie e statali del secondo ciclo di istruzione (art. 1, co. 151).

Né giova, a ulteriore corollario, richiamare l'art.9 del D. Lgs. 13 aprile 2017, n.63 (borse di studio) come misura atta a contrastare efficacemente la dispersione scolastica, considerata la esiguità dei fondi messi a disposizione.

Si tratta comunque di misure certamente importanti, che segnano finalmente un deciso cambio di rotta rispetto al passato e vanno sicuramente nella direzione giusta.

Tuttavia le stesse misure - a nostro parere - non appaiono ancora sufficientemente adeguate a contrastare l'incremento del tasso di povertà assoluta e relativa registrato in questi ultimi anni in Italia, e ulteriormente acuitosi a seguito della pandemia in atto.

In tema di obbligatorietà e gratuità, si riporta di seguito un passo che illustra molto efficacemente e sinteticamente l'orientamento in materia della Corte Costituzionale:

“Più volte in passato la Corte Costituzionale è intervenuta per chiarire il concetto di gratuità della scuola dell'obbligo, precisando che essa deve essere riferita alla semplice prestazione di attività (l'impiego degli insegnanti), mentre la prestazione di beni è un mezzo per raggiungere lo scopo (libri di testo).

Il principio costituzionale della gratuità sarebbe, dunque, riferito alla prestazione, cioè ai costi del servizio, ma non agli strumenti utilizzati.

Secondo tale interpretazione, quindi, la gratuità degli strumenti non costituirebbe un diritto degli alunni, ma rappresenterebbe, piuttosto, una opportunità che l'Amministrazione mette in atto per facilitare l'accesso all'obbligo di istruzione e favorire il diritto allo studio.

Scuola dell'obbligo, dunque, non significherebbe tout court gratuità anche dei libri di testo.

Se così fosse, anche per gli alunni che frequentano la scuola media o il primo biennio delle superiori dovrebbe esserci la gratuità dei libri di testo, in quanto iscritti a scuole dell'obbligo proprio come gli alunni della scuola primaria”.

(da “Tuttoscuola” del 29 luglio 2010, *La non gratuità dei libri di testo violerebbe la Costituzione?*)

Insomma, secondo questa logica, volendo fare un paragone con il diritto alla salute, al pari del diritto all'istruzione costituzionalmente tutelato, sarebbe come dire che se un cittadino malauguratamente dovesse finire in ospedale, ad esempio causa Covid, ed essere costretto a ricorrere a cure prestate gratuitamente dal SSN, potrebbe sentirsi obiettare che la gratuità delle cure si esaurirebbe nella sola prestazione offerta dai medici, ma il costo dei medicinali invece sarebbe a suo carico, magari gravato anche dal costo dell'ambulanza.

Inoltre, volendo accedere a questa chiave interpretativa, la cui portata – ad avviso di chi scrive – probabilmente non appare più in linea con la odierna sensibilità, non si comprende del tutto cosa distinguerebbe in sostanza la scuola dell'obbligo dagli altri gradi di istruzione, considerata la esiguità degli importi delle tasse scolastiche, se è questa la principale differenza, certamente non commisurati al valore della prestazione del servizio erogato.

Inoltre, a proposito di libri di testo, considerati alla stregua di una generica prestazione di beni, in tempi più recenti, è proprio il Ministero dell'Istruzione che ne sottolinea la particolare rilevanza didattica e la sua funzione ineludibile nel percorso di studi:

“Il libro di testo costituisce uno degli strumenti didattici per la realizzazione dei processi di apprendimento definiti dagli ordinamenti scolastici dei diversi ordini e gradi di istruzione, nonché per lo studio individuale e domestico.

La sua scelta costituisce rilevante momento di espressione dell'autonomia professionale e della libertà di insegnamento.

In quanto strumento di apprendimento il libro di testo ha tre funzioni principali, fra loro interconnesse:

- 1) offrire al lavoro didattico un percorso di riferimento conforme alle indicazioni nazionali dei piani di studio, contribuendo in tal modo a garantire – pur nel pieno rispetto dell'autonomia dei docenti – l'opportuno livello di uniformità e standardizzazione dei percorsi e degli obiettivi di apprendimento;
- 2) offrire una esposizione autorevole, validata (sia dal punto di vista autoriale sia da quello editoriale e redazionale) ed efficace dei contenuti essenziali previsti dalle indicazioni nazionali;
- 3) utilizzare al meglio la caratteristica fondamentale della “forma libro”: la capacità di organizzare contenuti complessi in un percorso narrativo e argomentativo autorevole (che dunque non nasconde, ma anzi dichiara e valorizza la presenza della voce dell'autore o degli autori), unitario, organico.

Da questo punto di vista il libro di testo rappresenta un'istanza di sistematizzazione dei contenuti e delle competenze oggetto del processo di apprendimento”.

(D.M. n.781/2013, All.1)

Alla luce delle superiori definizioni, quindi, la fondamentale mansione riconosciuta allo strumento “libro di testo” è assimilabile, se è consentita la licenza, alla funzione svolta dai medicinali in campo sanitario.

Nell'ottica di una sempre più concreta attuazione del diritto allo studio, maggiormente aderente allo spirito del dettato costituzionale, risulta oggi assai difficile non ritenere anacronistici i pur autorevoli pronunciamenti espressi al riguardo in materia di libri di testo.

Nella società odierna, infatti, gli elementi di competizione e di crescita vanno ricercati, soprattutto per un Paese di trasformazione come l'Italia, nella cura e nell'accrescimento del know how, limitando – per quanto possibile – il fenomeno della dispersione scolastica e, investendo viceversa nel recupero e nello sviluppo del cosiddetto “capitale umano”.

Le presenti considerazioni non pretendono minimamente di esaurire un argomento sicuramente complesso e articolato come quello di cui trattasi, ma vogliono semplicemente tentare di suggerire una comune riflessione su temi di stringente attualità, in considerazione anche del momento, certamente unico, che attraversa il nostro Paese, per ridiscutere e correggere indirizzi rivelatisi non all'altezza dei tempi che viviamo.

In questo senso, quindi, sarebbe auspicabile un significativo e generale ripensamento delle categorie concettuali che finora hanno orientato il settore, oltre a un necessario cambio di rotta rispetto al passato che, nell'equilibrio degli interessi di tutte le componenti coinvolte, faccia finalmente decollare l'assunto secondo il quale la spesa in istruzione è davvero un investimento per il futuro del Paese.

Ricomprensere, quindi, nel concetto di obbligatorietà anche la gratuità degli strumenti didattici e, per i gradi scolastici successivi, consentire di portare in detrazione le spese relative all'acquisto delle dotazioni librerie, oltretutto - in determinate condizioni - anche le spese di frequenza, sono tutte misure che invochiamo a gran voce, perché il diritto all'istruzione, al pari del diritto alla salute, è uno dei principi sui quali si fonda la civiltà di una nazione.

Non dovremmo mai dimenticare, infatti, che esiste un preciso patto generazionale che ci lega ai nostri figli: risparmiare sul loro futuro è sbagliato e ingiusto.

Giorgio Palumbo

(\*) Ringrazio mio figlio Giovan Battista per gli spunti e i suggerimenti di questo articolo, stimolati dalla sua tesi di laurea su IL DIRITTO SOCIALE ALL'ISTRUZIONE, non ancora edita, la cui stesura è già stata completata.