

BREVI NOTE SULLE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA. UNA PROSPETTIVA COSTITUZIONALISTICA

Andrea D'Amato*

SOMMARIO: 1. - Il diritto fondamentale all'istruzione e il contrasto alla dispersione scolastica: per un'interpretazione sistematica degli artt. 3, 2° comma, e 34 Cost. 2. - Il fenomeno della dispersione scolastica. 3. - Le recenti politiche pubbliche in materia di contrasto alla dispersione scolastica tra oscillazioni e a-sistematicità: dal PNRR al c.d. Decreto Caivano.

1. Il diritto fondamentale all'istruzione e il contrasto alla dispersione scolastica: per un'interpretazione sistematica degli artt. 3, 2° comma, e 34 Cost.

Nel proclamare che “la scuola è aperta a tutti” (art. 34, primo comma, Cost.), si coglie il segno più evidente dell'interesse dei Padri Costituenti a creare “un nuovo ordine (anche) nell'ordinamento scolastico, come aspetto di quel nuovo tipo di società ipotizzato dall'art. 3 Cost., secondo comma”¹, così come dagli artt. 2, 4 e 9 Cost.².

Questa considerazione preliminare, che Vincenzo Atripaldi svolgeva in una storica monografia del 1974, ci spinge a sottolineare un aspetto fondamentale nella ricostruzione dello statuto costituzionale dell'istruzione: l'imprescindibilità, ai fini di una puntuale configurazione dommatica del diritto all'istruzione, dello strumento ermeneutico dell'interpretazione sistematica.

L'art. 34 Cost., cioè, non può essere considerato, al pari di ogni norma costituzionale, alla stregua di una “monade”, che vive di vita propria nel mero succedersi delle disposizioni che compongono il testo costituzionale.

Piuttosto, uno “statuto costituzionale dell'istruzione” non può prescindere dagli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale: l'art. 2 Cost. rileva dal momento che la “comunità scolastica” è una “formazione sociale” nella quale si sviluppa la personalità dell'individuo (e nella quale si richiede la garanzia dei diritti inviolabili del singolo)³; l'art. 3, secondo comma, Cost., poi, fonda l'impegno per il complesso dei pubblici poteri di perseguire una progressiva rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (di cui, tradizionalmente, il “bisogno” e l’“ignoranza” rappresentano al contempo esempi e conseguenze) che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

In quest'ottica, non si può negare il carattere di fundamentalità del diritto all'istruzione.

In primo luogo, “il riconoscimento del diritto all'istruzione era un risultato cui i Costituenti tenevano moltissimo e proprio per il suo significato profondamente innovatore”⁴, ragion per cui la garanzia

*Avvocato e Cultore della materia di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Salerno

¹ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, Napoli, 1974, p. 30.

² Sul punto, G. Laneve, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2024, pp. 473-474, evidenzia che “assecondando la vocazione trasformativa tipica del costituzionalismo del secondo Novecento, radiosamente espressa nell'art. 3, comma 2, Cost., il sistema di istruzione delineato in sede costituente, all'interno di una cornice di senso unitaria, quella della *vis* emancipatrice della persona umana, estraibile solo combinando gli artt. 1, 2, 3, 9, 33 e 34 Cost., è funzionale al disvelamento del senso più autentico del vivere (individuale e sociale), ovvero quello che si fonda sulla potenza della cultura, radicandosi così sulla continuità educativa del percorso formativo. Un tale percorso spalanca le sue porte con l'icastica affermazione per cui *‘la scuola è aperta a tutti’*, che significa per ciascuno e senza ostacoli o distinzioni di sorta, mostrando da subito un tratto rivoluzionario rispetto al passato”.

³ Cfr. A. Pizzorusso, *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Foro italiano*, 1975, V, pp. 221 ss.; M. C. Grisolia, *Alcune riflessioni sul concetto di «comunità scolastica»*, in *Il Foro italiano*, 1978, V, pp. 197 ss.; più recentemente, v. L. Violini, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Diritto costituzionale*, 3/2021, pp. 111 ss. ed E. Gianfrancesco, *La comunità scolastica nella forma di Stato*, in *Rivista AIC*, 1/2024, spec. pp. 563 ss.

⁴ U. Pototschnig, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1973, p. 98. Sulla lezione di Pototschnig, v. gli studi raccolti in AA.VV., *Un diritto per la scuola. Atti del Convegno “Questioni giuridiche ed organizzative per la*

posta dall'art. 34 Cost. non può essere intesa nel senso di riconoscere il solo *accesso* all'istruzione (e cioè la facoltà di iscrizione alle scuole), ma, più in generale, il diritto di ricevere – per ricorrere alle parole di Aldo Moro in Assemblea Costituente – “un’adeguata istruzione ed educazione per la formazione della personalità e l’assolvimento dei compiti sociali”, senz’altra condizione – riprendendo Concetto Marchesi – “che quella dell’attitudine e del profitto”⁵.

Pare opportuno riprendere le considerazioni di Umberto Pototschnig, che ebbe ad esprimere grande apprezzamento per il lavoro svolto dai Costituenti, giustamente ritenuti capaci di promuovere, attraverso il riconoscimento del valore costituzionale dell'istruzione, il superamento di quelle condizioni di emarginazione e di esclusione proprie di ampie fette popolazione italiana, onde favorirne, proprio secondo lo spirito emancipativo e inclusivo dell'art. 3, secondo comma, Cost., il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione alla vita comunitaria.

Il principio della scuola “*aperta a tutti*” viene a sancire, in particolare, l’idea per la quale l’istruzione “cessa di essere il privilegio di alcuni per diventare finalmente diritto di *tutti*: esso non si limita, infatti, a enunciare il diritto meramente formale d’iscrizione alla scuola, ma esprime, piuttosto, il diritto ‘a godere dell’istruzione necessaria, malgrado ogni possibile ostacolo di ordine economico e sociale con cui i singoli possono scontrarsi di fatto’ ”⁶.

Proprio il collegamento necessario con il pieno sviluppo della persona (artt. 2-3, secondo comma, Cost.) rende il diritto all’istruzione un *diritto sociale fondamentale* (ed “integra il più generale valore connesso al ‘diritto’ di vivere una vita degna dell’uomo”⁷), escludendone al contempo anche il carattere di *mero* diritto sociale, finanziariamente condizionato (che finirebbe altrimenti “con il coincidere con un interesse legittimo pretensivo, cedevole in mancanza di risorse economiche e, dunque, destinato a soccombere di fronte alle esigenze di bilancio *ex art.* 81, comma 1, Cost.”⁸).

Pertanto, tra le tradizionali letture dell'art. 34 Cost., appare da escludere quella tesi che, in continuità con l'impostazione liberal-borghese ottocentesca, riteneva che la norma costituzionale “non avrebbe introdotto un vero e proprio diritto individuale all’istruzione, bensì un diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa” (per cui “si sarebbe dovuto, in sostanza, distinguere tra il momento dell’apertura della scuola e il momento dell’ammissione del privato al servizio scolastico: nella prima fase non sarebbero stati configurabili diritti, mentre nella seconda il diritto, pur esistente, sarebbe stato condizionato dal Parlamento, in funzione della sua concreta possibilità di attuazione”⁹: diritto all’istruzione, cioè, come mero diritto di iscrizione alle scuole). Semmai, difficilmente negabile è la portata rivoluzionaria dell'art. 34 Cost.¹⁰, anche alla luce dei ricordati interventi di Aldo Moro e

riforma della scuola”. *Giornata di studio in onore di Umberto Pototschnig*, Università degli studi di Trento, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche, 2004.

⁵ Per un quadro del ruolo di Aldo Moro e Concetto Marchesi nel dibattito in Assemblea Costituente sulla scuola e, in particolare, sull’elaborazione del futuro art. 34 Cost., v. A. M. Poggi, *Per un “diverso” Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, spec. pp. 58 ss.

⁶ G. Matucci, *Persona, formazione, libertà. L’autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021, p. 83. Cfr. U. Pototschnig, *Istruzione (diritto alla)*, cit., pp. 98 ss.

⁷ F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 142. Cfr. anche, per una configurazione di tale diritto alla stregua di un diritto sociale fondamentale, la garanzia del cui nucleo essenziale prevale sul principio dell’equilibrio di bilancio, A. Lamberti, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2022, pp. 30 ss.

⁸ F. Gaspari, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, cit., p. 145: lo stesso Consiglio di Stato ha puntualmente chiarito, in una pronuncia del 2010, che “il diritto all’istruzione, all’educazione e all’integrazione scolastica è un diritto pieno, non suscettibile di affievolimento neanche di fronte alle esigenze di organico e di bilancio dello stato, non sussistendo perciò potere amministrativo discrezionale al riguardo, in quanto diritto fondato sugli artt. 2, 3 comma 2, 34, comma 1, e 28, commi 3 e 4, della Costituzione (...)”.

⁹ Così ricostruisce la tesi tradizionale A. M. Poggi, *Per un “diverso” Stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, cit., p. 97, con riferimento alle argomentazioni, sottoposte a critica, di L. Daniele, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, pp. 639 ss. e M. Mazziotti di Celso, *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993, XXX, p. 5.

¹⁰ Sul punto, ricorda T. Groppi, *Scuola e Costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del “costituzionalismo trasformatore”*, in *Rivista AIC*, 1/2024, p. 443, che non è affatto casuale che le prime letture protese a riconoscere il

Concetto Marchesi in Assemblea Costituente, come fondamento di un autonomo diritto soggettivo (fondamentale) all'istruzione.

Di un diritto soggettivo nei confronti dell'azione dei pubblici poteri aveva parlato compiutamente, peraltro, già Vincenzo Zangara, così osservando: “il diritto all'istruzione che, secondo il nostro avviso, è definito dalla disposizione ‘la scuola è aperta a tutti’, ha una formulazione nella *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* dell'ONU (1948) che limpidamente la definisce: ‘*Toute personne a droit a l'éducation*’ (art. 26) e, ancora con maggior larghezza, svolgendo il principio della situazione soggettiva già impostata, la delinea all'art. 27 con chiara espressione: ‘*Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent*’, ma questo ‘*droit a l'éducation*’ che certamente concreta il diritto alla formazione della persona umana sul piano di svolgimento e protezione degli interessi morali e spirituali, il cui soddisfacimento è decisivo ad adeguare il cittadino alla comprensione delle sue esigibilità e responsabilità, è il diritto alla scuola, il diritto allo studio e all'educazione: il diritto all'istruzione”¹¹.

Ciò implica anche che le norme costituzionali non possono non essere interpretate nel senso di ricondurre allo Stato in maniera esplicita la funzione pubblica dell'istruzione, nell'ottica della “realizzazione nel tempo di un sistema scolastico atto a consentire in modo sempre più pieno quello sviluppo della persona umana (art. 3) che proprio nell'istruzione ha la sua massima possibilità di realizzazione”¹². Il senso di questa affermazione è presto detto: non asserire una (perciò indebita) sovrapposizione tra insegnamento e istruzione, com'era quella operata da Crisafulli, ma interpretare il primo comma dell'art. 34 Cost. nel senso che da esso discende un obbligo per lo Stato non già a fornire, per l'appunto, *solo* l'insegnamento, ma, in una prospettiva “finalistica” personalisticamente orientata, a “rendere le persone istruite”¹³.

La Costituzione italiana, quindi, alla luce di un'interpretazione sistematica e teleologicamente orientata degli artt. 2-3-33-34, non può non essere annoverata tra quelle che riconoscono l'istruzione non solo come valore costituzionale (oggettivo) ma anche come diritto fondamentale.

Non solo: nell'interpretazione dell'art. 34 Cost. alla luce dei principi di inclusione sociale e in armonia con i valori supremi di solidarietà e uguaglianza sostanziale sanciti dagli articoli 2 e 3, comma 2, si può delineare anche la configurazione di un nuovo diritto sociale, il *diritto a non disperdersi*¹⁴. Tale diritto, inteso come la prerogativa di ogni individuo di essere coinvolto, sostenuto e integrato nel percorso scolastico, si pone quale strumento essenziale per contrastare sia l'abbandono scolastico precoce sia le forme più insidiose di dispersione implicita, di cui si parlerà più compiutamente *infra*. Considerando la scuola quale una delle formazioni sociali tutelate a livello costituzionale, il diritto a non disperdersi, inteso come espressione del fondamentale diritto all'istruzione, si prefigge il *pieno*

carattere di diritto soggettivo fondamentale all'istruzione giungano negli anni Sessanta: “con il procedere del tempo, già negli anni 1960, in parallelo con l'avvio dell'attuazione legislativa dell'art. 34 (a partire dall'approvazione della legge n. 1859/1962, ‘Istituzione e ordinamento della scuola media statale’, della quale proprio Tristano Codignola (...) fu uno dei protagonisti, in qualità di deputato nella III legislatura), le voci volte a riconoscere l'esistenza di un vero e proprio diritto all'istruzione (tra le quali si staglia in dottrina quella di Umberto Pototschnig) si fanno più numerose. La programmaticità delle norme costituzionali (tra l'altro chiaramente esclusa dalla pur criticata e criticabile sentenza della Corte costituzionale n. 7/1967) è rigettata. La maggioranza della dottrina non esita a rintracciare nei primi due commi dell'art. 34 il fondamento del diritto all'istruzione, un diritto di carattere universale, mentre nei commi successivi viene individuato piuttosto il diritto allo studio, appannaggio dei capaci e meritevoli, sia pure sprovvisi di mezzi: un diritto quest'ultimo radicato nell'art. 3, comma 2, finalizzato a rimuovere i limiti (le ‘illibertà’), che impediscono il pieno godimento del diritto all'istruzione, ai suoi più alti livelli. In parallelo, il legislatore, a partire dalla citata legge del 1962, ha portato avanti politiche di attuazione del diritto all'istruzione, in conformità con ciò che andava accadendo nel resto dell'Occidente, al punto che nel 1971 il sociologo Talcott Parson poté riferirsi all'istruzione come alla ‘terza rivoluzione globale’, dopo quella industriale e quella democratica”.

¹¹ V. Zangara, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, p. 440.

¹² Così A. M. Poggi, *Per un “diverso” Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, cit., p. 101.

¹³ Ivi, pp. 102-103.

¹⁴ È, questa, l'impostazione dommatica sottesa al volume F. Biondi dal Monte – S. Frega (a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica. Analisi multidisciplinare di un fenomeno complesso*, Bologna, 2024.

sviluppo della persona, imponendo la necessità di rimuovere ogni ostacolo che ne impedisca la realizzazione, comprese le cause profonde della dispersione scolastica e della povertà educativa. In questa prospettiva, grava sulla Repubblica un correlato *dovere di non disperdere*, che richiede un impegno attivo e costante, volto a garantire che ogni studente sia posto nelle condizioni di sviluppare pienamente il proprio potenziale. Oltre alla necessità di assicurare le condizioni basilari, quali il funzionamento di un sistema scolastico articolato e la giusta valorizzazione del corpo docente, tale dovere implica altresì l'obbligo di offrire a ciascun individuo la possibilità di acquisire un solido bagaglio di conoscenze e competenze, indispensabili alla realizzazione di una vera e propria cittadinanza sociale.

Ancora una volta, l'istruzione emerge quale cardine imprescindibile nella costruzione di una società autenticamente libera, plurale e democratica, fondata sulla partecipazione attiva di ogni individuo, un principio che rischia di essere compromesso dalla dispersione scolastica e dalla povertà educativa. Ne consegue che l'attuazione del *dovere di non disperdere* non può essere demandata esclusivamente agli organi dello Stato e agli enti locali, ma deve coinvolgere l'intera rete delle formazioni sociali, quali la famiglia, la scuola, la società civile e le comunità religiose, le quali, operando in sinergia, contribuiscono alla creazione di una vera e propria comunità educante.

2. Il fenomeno della dispersione scolastica.

“La dispersione scolastica è un *concetto ombrello* sotto il quale si raggruppano tutte le difficoltà e gli incidenti di percorso in cui gli studenti possono incappare nella loro carriera: mancati ingressi, frequenze irregolari, bocciature, ripetenze, risultati negativi o al di sotto delle proprie possibilità, ritardi e abbandoni. Più spesso con dispersione scolastica ci si riferisce all'aspetto, per così dire, più grave del fenomeno: l'interruzione scolastica (o abbandono precoce) con l'uscita definitiva dal sistema scolastico e formativo senza aver ottenuto il titolo finale”¹⁵.

Premessa questa definizione di dispersione scolastica, non può non evidenziarsi che tale problematica appare strettamente connessa a quella dei divari sociali e di genere.

Basti considerare alcuni dati riportati nel recente volume di Roberto Garofoli e Bernardo Giorgio Mattarella: “se i genitori hanno un basso livello di istruzione, il 24% dei figli abbandona precocemente gli studi e solo il 10% di essi si laurea”; “se, invece, almeno uno dei genitori è laureato, l'abbandono precoce si riduce al 2% e la percentuale di laureati arriva al 70%”¹⁶. Ciò implica, evidentemente, che la scuola non riesce più ad essere un valido ascensore sociale, non solo dal punto di vista strettamente socio-economico, ma anche dal punto di vista della riduzione del *gender gap*: in relazione a quest'ultimo profilo, in particolare, se è vero che “le donne hanno rendimenti mediamente migliori negli studi, il loro tasso di occupazione è più basso”, per lo più a causa della grave carenza di servizi per l'infanzia (basti pensare, solo per ricordare un dato, che il rapporto tra posti disponibili negli asili nido e numero di bambini di età fino a 2 anni è del 25%, a fronte di una media europea del 35%)¹⁷.

Già solo quest'osservazione preliminare sottende, perciò, la considerazione che la fonte della dispersione scolastica è pluridimensionale: molteplici, cioè, sono gli aspetti fenomenici che ne giustificano l'emersione, tutti legati ad un più generale fenomeno di “diseguaglianza” dai contenuti plurali, perché plurimi sono gli “ostacoli di ordine economico e sociale” che, nella logica dell'art. 3, secondo comma, Cost., impediscono la libertà e l'eguaglianza dei cittadini nel godimento di un diritto, com'è quello all'istruzione, che si caratterizza in termini di fundamentalità.

¹⁵ G. Guglielmini, *Prefazione* a F. Biondi dal Monte – S. Frega (a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica. Analisi multidisciplinare di un fenomeno complesso*, cit., p. 9.

¹⁶ R. Garofoli – B. G. Mattarella, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, Milano, 2025, p. 246.

¹⁷ Ivi, pp. 246-247.

Di qui la necessità, proprio nell'ottica dell'art. 3, secondo comma, Cost., per il complesso dei pubblici poteri, di perseguire un'azione politica generale rivolta al contrasto dei fattori multidimensionali sottesi al fenomeno della dispersione scolastica.

Nella letteratura specialistica, per esempio, si legge che il contrasto alla dispersione scolastica richiede, da parte delle politiche pubbliche, almeno tre livelli di azione, tra loro fortemente connessi e correlati: “a) la lotta contro l'abbandono precoce della scuola (dispersione scolastica esplicita)” – fenomeno, questo, alla base dell'elevato numero di NEET (*Not in Education, Employment or Training*); b) la riduzione della quota di giovani che terminano il loro percorso scolastico, ma che non posseggono le competenze di base attese alla fine della scuola secondaria di secondo grado (dispersione scolastica implicita); c) il contenimento della povertà educativa, intesa come la condizione di fragilità educativo-culturale della popolazione, indipendentemente dal titolo di studio posseduto”¹⁸.

Ciò detto, se ci si limitasse ad uno sguardo sommario di alcuni dati, sembrerebbe che la situazione italiana sia stata caratterizzata, negli ultimi anni, da alcuni miglioramenti. Ad un'osservazione più attenta, però, emerge subito che gli stessi appaiono troppo blandi e timidi: il tasso di dispersione, infatti, è diminuito dal 20,8 per cento del 2006 all'ancora alto 13,3 per cento del 2016; peraltro, si è trattato di un miglioramento piuttosto disomogeneo, sia per la forte differenziazione di genere sia per i divari tra le diverse regioni rispetto al raggiungimento del *target* UE del 10 per cento per il 2020.

Ancora alti, quindi, sono i tassi di abbandono scolastico, così come appare elevato il numero di ragazzi che, pur in presenza di una progressione di carriera, hanno bassi livelli nelle conoscenze relative alla matematica di base, alla lettura e alla comprensione del testo, ai riferimenti spazio-temporali, alla scrittura funzionale; né si può trascurare la forte concentrazione della povertà educativa minorile secondo l'*Indice di povertà educativa*¹⁹, intesa sia in termini di povertà multidimensionale sia come prolungamento nel tempo di condizioni di emarginazione e di esclusione sociale²⁰.

La relazione di monitoraggio della Commissione europea sull'istruzione e la formazione, in particolare, mostra che il tasso di abbandono scolastico dell'Italia è ancora tra i più elevati dell'Unione europea, soprattutto con riguardo alle regioni meridionali²¹ e ai minori stranieri residenti sul territorio nazionale. Stando, per esempio, ai dati Eurostat 2021, i tassi mostrano una notevole variabilità territoriale (9,6% nel Nord-Est; 11,5% nel Nord-Ovest; 9,8% nel Centro; 15,3% nel Sud; 19,5% nelle Isole); peraltro, “i ragazzi hanno più probabilità delle ragazze di abbandonare la scuola prima del tempo: 14,8% rispetto al 10,5% (...). Il tasso di abbandono scolastico dei giovani tra i 18 e i 24 anni nati all'estero è del 31,8%, ovvero quasi tre volte superiore a quello dei nati in Italia (10,7%) e notevolmente più alto della media UE del 21,5%”²².

¹⁸ R. Ricci, *Introduzione. La dispersione scolastica: un problema ineludibile e un'occasione straordinaria*, in F. Biondi dal Monte – S. Frega (a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica. Analisi multidisciplinare di un fenomeno complesso*, cit., p. 14. In argomento, sui caratteri multidimensionali della povertà educativa, cfr. R. Benini, *La povertà educativa in Italia, nello snodo tra welfare, formazione e lavoro*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 3/2024, pp. 1-20.

¹⁹ Sul rilievo dell'indice IPE, cfr. M. Tuozzo, *La scuola è aperta ugualmente a tutti? Note sulla povertà educativa in Campania*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, spec. pp. 259 ss.

²⁰ Su cui, v. già E. Bonini, *Scuola e disuguaglianze. Una valutazione delle risorse economiche, sociali e culturali*, Milano, 2012, *passim*.

²¹ Per esempio, in relazione alla Campania, M. Tuozzo, *La scuola è aperta ugualmente a tutti? Note sulla povertà educativa in Campania*, cit., p. 260, rileva che “la Campania si presenta tra le aree territoriali italiane con il livello più alto di povertà educativa che muta peraltro tra le sue stesse Province e i Comuni. Il tasso di abbandono della scuola secondaria di II grado e quello di dispersione implicita risulta tra quelli più elevati: questo fa sì che la Campania sia la quarta Regione italiana per dispersione scolastica totale”. Ciò, si badi, nonostante la l.r. Campania 1° febbraio 2005, n. 4, per lo più concentrata sull'assistenza del diritto allo studio, consideri il fenomeno della dispersione scolastica (art. 2) tra quegli ambiti di intervento di assistenza regionale allo studio (artt. 5-6).

²² V. Rapporto “*La povertà educativa in Italia*” del Consiglio Nazionale Giovani, p. 26.

3. Le recenti politiche pubbliche in materia di contrasto alla dispersione scolastica tra oscillazioni e a-sistematicità: dal PNRR al c.d. Decreto Caivano.

Considerata la complessità del fenomeno della dispersione scolastica, non stupisce che i vari Governi succedutisi negli ultimi anni abbiano inteso dedicare significativa attenzione al tema. Come si vedrà, però, nonostante le dichiarate buone intenzioni, gli interventi normativi che si sono succeduti sembrano delineare un quadro di disorganicità e di a-sistematicità dell’approccio alle politiche pubbliche in materia.

Per esempio, l’implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (la cui *Missione 4* è incentrata, per l’appunto, sull’istruzione e sulla ricerca) è condizione necessaria, ma di per sé non sufficiente per fare fronte ai descritti fenomeni.

È certamente meritevole di apprezzamento il fatto che la *Missione 4* si articoli in una prima sezione consacrata al potenziamento dell’offerta educativa, attraverso un ingente stanziamento di risorse—pari a circa 19 miliardi di euro—destinate a investimenti che abbracciano l’intero percorso formativo, dagli asili nido sino agli Atenei.

Tale iniziativa si connota per l’attenzione rivolta al risanamento strutturale e all’ammodernamento delle infrastrutture scolastiche, alla revisione dei criteri di formazione e reclutamento del corpo docente, nonché al rafforzamento degli istituti tecnici superiori, il cui impianto curricolare viene armonizzato con le più recenti innovazioni tecnologiche afferenti al piano “Industria 4.0”²³.

In sostanza, si tratta di interventi volti a sostenere una serie di investimenti mirati, sia di natura strutturale che di valorizzazione del capitale umano, nell’intento di colmare, o quantomeno attenuare, le deficienze sistemiche che affliggono ogni grado dell’istruzione.

A tale riguardo, il progetto “*Futura - la scuola per l’Italia di domani*” si articola in quattro direttrici fondamentali: il miglioramento qualitativo e l’ampliamento quantitativo dell’offerta educativa e formativa; la revisione della carriera docente, con particolare riguardo ai meccanismi di selezione e ai modelli formativi; il potenziamento delle competenze degli studenti, tanto mediante l’incremento dell’insegnamento delle discipline STEM quanto attraverso la promozione del multilinguismo; e, infine, il rinnovamento delle infrastrutture, sia sotto il profilo della sicurezza che in relazione all’efficientamento energetico.

Relativamente all’ambito universitario, si prevede altresì una riforma delle classi di laurea, delle lauree abilitanti e dei percorsi di dottorato di ricerca.

Se, in prima istanza, pare possibile accogliere tali sviluppi con entusiasmo (mentre in passato le risorse risultavano inesistenti o del tutto insufficienti a garantire la piena attuazione delle riforme previste dalle normative di riordino del sistema, grazie agli stanziamenti derivanti dai fondi europei si dispone ora dei mezzi necessari per la concretizzazione delle misure programmatiche), tuttavia, l’assegnazione di tali risorse – che, tra l’altro, risultano ulteriormente rafforzate nel 2023 – ha suscitato timori in merito alla sostenibilità delle azioni previste, considerate le difficoltà derivanti da una carenza di personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente per far fronte alle complesse esigenze organizzative, gestionali, amministrative e, soprattutto, di rendicontazione, che caratterizzano le piattaforme del PNRR²⁴.

²³ Cfr., in argomento, L. Fiorentino, *La scuola come luogo rigeneratore di spazi e comunità. Politiche pubbliche per il diritto all’istruzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2020, spec. pp. 597-598.

²⁴ Cfr. V. Satta, *Regionalismo differenziato e governo del sapere*, Napoli, 2024, pp. 156-157, il quale così continua: “a titolo esemplificativo, qualora i partecipanti a un’attività non dovessero registrare immediatamente le presenze degli studenti e degli stessi docenti, dopo pochi minuti dal termine, il sistema richiede una forzatura alla validazione obbligando il compilatore o il validatore (...) a giustificare in un apposito modulo on line i motivi del ritardo. Le scuole faranno fronte con molte difficoltà a questa nuova valanga di finanziamenti che sono irrinunciabili ma, nello stesso tempo, i lavoratori hanno la possibilità di rinunciare a qualsiasi lavoro straordinario o funzione aggiuntiva che, tra l’altro, alla luce delle sostanziose trattenute, assicura un netto in busta paga poco attraente per un impegno così oneroso”.

Tuttavia, non sembra emergere un'adeguata attenzione ai temi della dispersione scolastica implicita (e, quindi, al crescente analfabetismo funzionale e alla conseguente necessità di un rilancio della consapevolezza critica degli studenti in quanto cittadini del domani): in tal senso, anzi, il PNRR rischia di rivelarsi piuttosto ambiguo, specie nella parte in cui ribadisce la connessione tra istruzione e sistema produttivo che, negli ultimi lustri, è stata alla base di quella ideologia della funzionalizzazione della scuola al mercato che, in nome delle teorie del capitale umano²⁵, ha operato una indebita sovrapposizione (e confusione) tra istruzione e formazione (professionale)²⁶. Sempre nell'ottica del contrasto alla dispersione scolastica esplicita è da segnalare il c.d. "Decreto Caivano" (d.l. 123/2023), sia pur in un quadro complessivo caratterizzato da un approccio tendenzialmente "securitario"²⁷.

L'articolo 10 si configura come un pilastro strategico nell'ambito delle iniziative volte a sostenere le istituzioni scolastiche del Mezzogiorno, racchiuse nel programma denominato "Agenda Sud".

In particolare, al fine di arginare il fenomeno della dispersione scolastica e mitigare le disparità territoriali e negli apprendimenti, si è disposto che le scuole statali del primo e del secondo ciclo d'istruzione operanti nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia possano avvalersi di incarichi temporanei per personale amministrativo, tecnico e ausiliario, garantendo la necessaria operatività mediante un incremento del Fondo dedicato di 12 milioni di euro. Tale somma viene destinata prioritariamente agli istituti scolastici individuati nell'ambito del piano "Agenda Sud".

In parallelo, nell'ottica di un intervento mirato sulle aree di fragilità educativa e di una contestuale riduzione delle disparità territoriali nel quadro del contrasto alla dispersione scolastica e all'abbandono precoce, il medesimo articolo ha autorizzato lo stanziamento di 25 milioni di euro, attingendo alle risorse del Programma Operativo Complementare POC «Per la Scuola» 2014-2020.

I fondi sono destinati agli istituti scolastici statali delle regioni meridionali, anche nell'ambito di progetti di rete, selezionati sulla base delle evidenze nazionali dell'INVALSI relative alla fragilità negli apprendimenti. In tal senso, sono state varate misure volte al consolidamento delle competenze di base degli studenti, alla promozione della mobilità studentesca per esperienze al di fuori del contesto d'origine, all'apprendimento in contesti diversificati e al sostegno socio-educativo, con il coinvolgimento diretto degli Enti del Terzo Settore. Inoltre, si prevede un potenziamento dell'offerta culturale mediante la creazione di biblioteche di quartiere.

Contestualmente, il provvedimento ha stabilito un incremento del Fondo destinato al miglioramento dell'offerta formativa, mirando non solo a contenere e prevenire la dispersione scolastica nelle aree maggiormente a rischio, ma anche a valorizzare il ruolo e la professionalità del corpo docente operante in tali istituzioni.

In un ulteriore slancio volto a favorire la prevenzione della dispersione scolastica, l'articolo 10-bis ha abolito la soglia minima di alunni per classe nelle scuole del Mezzogiorno rientranti nel piano "Agenda Sud", mentre l'articolo 11, in linea con le raccomandazioni contenute nel Report dell'Autorità Garante, ha stabilito un rafforzamento del Piano asili nido per le regioni meridionali.

²⁵ Ricorda A. Poggi, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, cit., pp. 414-415, che "la teoria del capitale umano permeò profondamente la cultura generale" del trentennio neoliberale: "l'idea che l'istruzione dovesse considerarsi un volano dello sviluppo, ma soprattutto vi debba contribuire, divenne con rapidità fortemente persuasiva, al punto di diventare una sorta di mantra a livello internazionale, sposata dal Fondo monetario internazionale e dalle maggiori organizzazioni, tra cui *magna pars* ha avuto la Banca mondiale a partire dal 1962 attraverso una mole imponenti di progetti, finanziamenti e messa a disposizione di esperti. Dopo 40 anni, le stesse istituzioni continuavano a porre a base della loro azione la stessa teoria, nelle sue varie diramazioni"; "le critiche rivolte alle teorie sul capitale umano sono state numerose. Particolarmente incisiva quella secondo cui connettere l'istruzione allo sviluppo economico dimentica che l'istruzione rientra in una tipologia di investimenti che non possono essere totalmente produttivi, in quanto fondamentalmente finalizzata alla soddisfazione di esigenze proprie dell'individuo".

²⁶ Cfr. anche F. Gaspari, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, cit., *passim*.

²⁷ In argomento, v. soprattutto L. Ferla, *Povertà educativa, disagio sociale e criminalità minorile. Le misure introdotte dal c.d. decreto Caivano*, in *Maltrattamento e abuso all'Infanzia*, 2024, pp. 137 ss.

Nonostante la rotta tracciata dal PNRR, rimane però l'impressione di una tendenziale "disorganicità" ed "asistematicità" degli interventi normativi in materia, anche solo se si consideri l'impiego della decretazione d'urgenza nell'introduzione di strumenti di contrasto alla dispersione scolastica (com'è stato, appunto, il caso del c.d. Decreto Caivano, che sembra essere stato espressione anche di una "securitizzazione" del tema della povertà educativa minorile).

Ciò pare rendere difficoltoso lo sviluppo coerente di una linea politica decisamente rivolta ad assicurare la piena effettività del disposto degli artt. 3, secondo comma, e 34 Cost.

Eppure, il contrasto alla dispersione scolastica, per essere pienamente efficace, non può non passare, semmai, da una serie coerente e coordinata di iniziative (come sono opportunamente raccomandate, per esempio, da un Report del 2022 dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza su *La dispersione scolastica in Italia*): "dal potenziamento degli investimenti sul sistema integrato dei servizi educativi e socioeducativi da 0 a 6 anni alla promozione della piena partecipazione dei genitori dei genitori nei/ai servizi 0-6 anni e nella scuola, dal rafforzamento delle pratiche di orientamenti sin dal primo ciclo di istruzione al potenziamento degli interventi di prevenzione secondaria per il contenimento/contrasto della dispersione e dell'abbandono nelle scuole, a livello strutturale, pedagogico-didattico e organizzativo, dalla predisposizione di una *governance* integrata e di una valutazione sistematica delle politiche pubbliche educative e sociali per il supporto di una strategia nazionale di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica sino alla individuazione ed istituzione di aree di educazione prioritaria nelle zone del Paese a più alto rischio di esclusione sociale"²⁸.

Abstract. - Il contributo prende le mosse da una breve ricostruzione dogmatica del diritto fondamentale all'istruzione e da una proposta di interpretazione sistematica degli artt. 3, 2° comma, e 34 Cost., dalla quale può essere desunto (anche) l'impegno, costituzionalmente rilevante, a carico dei pubblici poteri per il contrasto ai fenomeni di dispersione scolastica. Alla luce di questo inquadramento costituzionale, l'articolo intende passare in rassegna criticamente le politiche pubbliche di contrasto alla dispersione scolastica (dal PNRR al c.d. Decreto Caivano), evidenziandone la tendenziale disorganicità ed a-sistematicità.

The contribution starts from a brief dogmatic reconstruction of the fundamental right to education and from a proposal for a systematic interpretation of Articles 3, paragraph 2, and 34 of the Constitution, from which it is possible to deduce (also) the constitutionally relevant commitment of public authorities to combat the phenomena of school drop-out. In light of this constitutional framework, the article intends to critically review public policies to combat school drop-out (from the PNRR to the so-called Caivano Decree), highlighting their tendential disorganization and a-systematicity.

²⁸ Cfr. A. Lamberti, *Inclusione scolastica e Costituzione. Tutela multilivello, vincoli di bilancio e politiche pubbliche per l'istruzione*, Napoli, 2025, cap. 7, in corso di stampa.