

A proposito di diritto-dovere

Grazia Perrone

18-07-2004

Segnalo dal sito: [Diritto & Diritti](#)

Gli sviluppi della normativa sul diritto-dovere d' istruzione e formazione

di Orazio Auriemma

Sintesi: *Il diritto-dovere d' istruzione e formazione costituisce un punto centrale della riforma scolastica recentemente avviata. La normativa ancora in Bozza, il cui iter formale è da poco iniziato, arricchisce questo concetto di contenuti programmatici e organizzativi e di valori giuridici per certi aspetti innovativi. Probabilmente a motivo della estrema concentrazione dei tempi nei quali questi atti sono stati diffusi ed anche per la fluidità delle situazioni giuridiche a cui fanno riferimento sorgono problemi interpretativi, che è opportuno incominciare ad approfondire e che potrebbero fornire qualche suggerimento alla stessa Amministrazione per meglio chiarire taluni aspetti della riforma.*

La riforma scolastica, in atto nella prima e nella seconda classe della scuola elementare durante l' anno scolastico 2003/2004, sarà estesa alle altre tre classi elementari e al primo anno della scuola media da settembre del corrente anno solare. Si avvicina quindi il tempo del passaggio non solo nominale dalla scuola elementare alla scuola primaria, che sta suscitando molto interesse e polemiche. In due anni scolastici scomparirà anche la scuola media che sarà sostituita di nome e di fatto dalla scuola secondaria di primo grado. Anche in questo caso sono emerse preoccupazioni circa taluni aspetti della riforma.

Di seguito rifletteremo su alcuni problemi giuridici che hanno interessato in maniera ancora marginale il dibattito in corso. Il nostro vuol essere un contributo introduttivo allo studio di questi argomenti innovativi.

1. Diritto-dovere e obbligo d' istruzione e di formazione.

La legge-delega 53/2003 introduce la norma del diritto-dovere all' istruzione e alla formazione per almeno dodici anni, attribuendole la funzione di ridefinire ed ampliare l' obbligo d' istruzione sancito dall' art. 34 della Costituzione e l' obbligo formativo disposto dall' art. 68 della L 144/1999 ([1]). Il significato di questa norma risulta meglio compreso se viene posto in correlazione con la normativa abrogata e con altri passaggi legislativi tuttora vigenti:

- a) restituisce all' ordinamento il diritto all' istruzione previsto dalla legge 9/1999 ([2]) abrogata dalla stessa legge 53/2003 ([3]);
- b) introduce la figura del diritto-dovere all' istruzione e alla formazione presentandola, soprattutto nei molteplici documenti ministeriali e tecnici di supporto alla legge ([4]), con le caratteristiche proprie dei diritti soggettivi (ai quali si accompagnano imprescindibili doveri). Sulla scorta di tali suggestioni il diritto all' istruzione e alla formazione e il correlato dovere appaiono inerenti ai soggetti singolarmente presi (gli alunni) e non all' interesse pubblico a cui l' interesse di tali soggetti (interesse legittimo) potrebbe essere particolarmente collegato ([5]);
- c) restituisce all' ordinamento il diritto formativo previsto dalla legge 9/1999 abrogata ([6]) (è utile ricordare che l' art. 68 della L 144/1999 non parla di diritto alla formazione ma di obbligo di formazione, a cui i giovani sono chiamati a corrispondere nella scuola,

nella formazione professionale o durante l' apprendistato dopo aver assolto all' obbligo d' istruzione);

d) abbandona la polisemia del termine formazione usato nella L 144/1999: l' istruzione secondaria di secondo grado non appartiene al percorso formativo. Il diritto-dovere d' istruzione e formazione è riferito al doppio ciclo educativo che risulta ben distinto: nell' istruzione impartita nel primo ciclo; nell' istruzione di secondo grado erogata dai licei e nell' istruzione e formazione professionale, che costituiscono il secondo ciclo. L' istruzione e la formazione professionale sono di competenza regionale; sono fatti salvi i livelli essenziali di prestazione definiti a norma dell' art. 117 della Costituzione ([7]).

La legge 53/2003 non precisa la categoria giuridica a cui appartiene il diritto-dovere d' istruzione

e formazione e lascia indeterminato il principio di obbligo d' istruzione e di formazione.

Per quanto attiene al concetto di diritto-dovere, la prima norma importante di attuazione della legge, il decreto legislativo n. 59 del 2004, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell' infanzia e al primo ciclo dell' istruzione, a norma dell' articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, si limita a riproporlo così come compare nella legge, e pertanto non aggiunge chiarimenti sul preciso intendimento del legislatore e sulla corretta interpretazione del significato giuridico del principio enunciato ([8]). Neppure le Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative della scuola dell' infanzia ([9]) e per i piani di studio personalizzati delle scuole primaria e secondaria di primo grado aggiungono informazioni ulteriori su questo concetto giuridico; e non ce ne possiamo sorprendere trattandosi di documenti tecnici. Possiamo soltanto sottolineare la presenza del concetto nelle Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati nella scuola secondaria di primo grado ([10]), da cui emerge la sua fungibilità non soltanto in riferimento alla dizione mutuata dalla legge 53/2003, ma anche in relazione con i contenuti della Educazione alla cittadinanza che costituisce una delle sei "educazioni" il cui insieme è denominato Educazione alla Convivenza civile; e l' ulteriore presenza nelle Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati nella scuola primaria ([11]) dove compare tra i contenuti interessanti l' Educazione alla cittadinanza e l' Educazione stradale, che sono due delle sei "educazioni" che formano l' Educazione alla Convivenza civile.

Recentemente il Consiglio dei Ministri ha approvato lo Schema di decreto legislativo concernente l' art. 2, c.1 della L 53/2003, nel quale il diritto all' istruzione e alla formazione è definito un diritto soggettivo ([12]). Su questo argomento torneremo successivamente.

Per quanto concerne il concetto di obbligo di istruzione e di formazione, il D.Lgs. 59/2004 ([13]) corrisponde a una duplice necessità: al ripristino dell' obbligo d' istruzione per otto anni sancito dalla Costituzione, dopo l' abrogazione dell' obbligo d' istruzione elevato dalla L 9/1999; alla conseguente conferma delle sanzioni previste per gli inadempienti. La disposizione tuttavia sottace il ripristino implicito delle norme contenute nell' art. 8 della legge istitutiva della scuola media statale, mediante le quali fu data finalmente applicazione alla disposizione sull' obbligo d' istruzione contenuta nell' art. 34 della Costituzione ([14]). Senza il ricorso a quelle norme, ripetute nell' art. 1 della L 9/1999, mancherebbero i presupposti per parlare correttamente di obbligo d' istruzione fino a 14 anni e di sanzioni per gli inadempienti.

La CM 2/2004 sulle iscrizioni relative all' anno scolastico 2004/05, pur tenendo conto di certe situazioni che si determineranno al termine del corrente anno scolastico, non ha disposto esplicitamente su due tipologie di casi ricorrenti: dei soggetti in età di 15 anni non promossi alla licenza media o a una classe precedente della scuola media, i quali abbiano osservato per otto anni le norme sull' obbligo scolastico e siano desiderosi di "andare a lavorare" ovvero di accedere all' apprendistato ([15]); dei soggetti quattordicenni promossi all' esame di licenza media e non più desiderosi di andare a scuola ([16]). Come anzidetto, il Consiglio dei Ministri ha approvato in data 21.5.2004 lo Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53, precisando che "la fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione...costituisce...oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'articolo 4, secondo comma della Costituzione ([17]), sanzionato come previsto dall'articolo 7 del presente decreto" ([18]). Questo complesso Schema di decreto legislativo, in quanto prevede l' accesso alla formazione professionale ai soli alunni che abbiano completato con successo il primo ciclo d' istruzione ([19]), sembra dunque togliere alla prima delle due tipologie di casi sopra ricordati la scialuppa di salvataggio costituita dal proscioglimento dall' obbligo d' istruzione, strumento giuridico utile per accedere alla formazione professionale ([20]), mentre conferma il dovere di andare a scuola o

alla formazione professionale per coloro che abbiano ottenuto la licenza di scuola media. Il secondo Schema di decreto legislativo ([21]) approvato nella medesima data del 21 maggio dal Consiglio dei Ministri non apporta modifiche a tale linea normativa. Sarebbe auspicabile che queste nuove disposizioni tenessero conto degli interessi dei soggetti in difficoltà con la scuola, i quali a quindici anni desidererebbero poter accedere alla formazione professionale durante il loro apprendistato. E' importante ricordare che su questa specifica materia, e più ampiamente sugli esami finali delle scuole elementari e delle scuole medie, detta norme l' OM 21.5.2001, n. 90 (già confermata dalla OM 23.5.2002, n. 56), il cui art. 10 dispiega tuttora i suoi effetti sul proscioglimento dall' obbligo nel senso acquisito dall' ordinamento sulla base della legge istitutiva della scuola media statale ([22]).

2. La fruizione dell' istruzione e della formazione diritto soggettivo e dovere sociale.

La figura del diritto-dovere risale alla Costituzione ([23]). Si discute se la correlazione di diritti e doveri sia applicabile anche agli interessi legittimi ([24]) o sia una prerogativa dei soli diritti soggettivi ([25]).

A seguito dell' approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del citato Schema di decreto legislativo sul diritto-dovere non sussistono più dubbi sulla categoria giuridica alla quale l' Amministrazione ascrive il diritto all' istruzione e alla formazione. L' art.1, c.5 dello Schema di decreto legislativo individua nel diritto soggettivo il requisito giuridico proprio di questo diritto degli alunni. La caratterizzazione di diritto soggettivo trova rinforzo nella correlazione col dovere sociale di fruire dell' offerta sociale d' istruzione e formazione ai sensi dell' art. 4 della Costituzione ([26]). La riconduzione del diritto-dovere entro il circolo funzionale disegnato dall' art. 4 della Costituzione incornicia l' offerta di un fare col dovere di fruire, che si addice ad una visione partecipativa degli alunni e delle loro famiglie allo specifico servizio sociale diffuso tramite le scuole e i centri formativi. Carica altresì alunni e famiglie dell' impegno morale a non considerare scuola e formazione come i luoghi del subire, ma piuttosto come le occasioni offerte dalla società per la partecipazione attiva all' educazione dei giovani.

La ricognizione delle fattispecie nelle quali si articola la presenza di tale diritto nella scuola e nella formazione diventerà dovere imprescindibile dell' Amministrazione scolastica complessivamente intesa e, più specificamente, un compito ben inserito nell' autonomia scolastica ([27]). Nel caso della conversione senza sostanziali modifiche dello Schema più volte ripetuto in decreto legislativo sarà introdotto un dovere nella scuola, che corrisponderà al diritto soggettivo riconosciuto esplicitamente dalla legislazione agli alunni e che altrettanto esplicitamente diventerà parte integrante dei doveri di servizio soprattutto del personale dirigente. Nello Schema sono considerati responsabili dell' inosservanza del diritto-dovere degli alunni all' istruzione e alla formazione i loro genitori e i facenti funzioni di genitori, il sindaco, il dirigente scolastico o il responsabile del centro di formazione professionale ([28]). Le sanzioni per l' inadempienza del diritto-dovere ricadono sui genitori e i loro sostituti legali; le sanzioni per la mancata vigilanza sull' adempimento del diritto-dovere riguardano i soggetti menzionati nell' art. 7 dello Schema, tra i quali il legale rappresentante della scuola o della istituzione formativa. Le sanzioni vigenti sono quelle previste dal Codice penale (art. 731); ad esse si aggiungono, a carico dei rappresentanti dell' Amministrazione pubblica, le eventuali conseguenze disciplinari.

Gli stessi alunni hanno il dovere di dare attuazione al diritto di istruzione e di formazione ([29]), che configura per loro soprattutto doveri di frequenza scolastica, diligenza (nel senso, ci sembra, di partecipazione attiva) e buon comportamento sulla base delle norme stabilite dai regolamenti scolastici ([30]).

Interessa le scuole e gli istituti di formazione conoscere se il diritto soggettivo previsto dallo Schema di decreto in corso di approvazione sia esposto all' affievolimento e in quali occasioni. Le argomentazioni utilizzate in dottrina su tale argomento inclinano a ritenere che anche il diritto-dovere sancito dalla L 53/2003 e applicato dallo Schema di decreto legislativo sul diritto-dovere, così come il diritto all' istruzione previsto dalla L 9/1999, possa essere ascritto alla categoria dei diritti soggettivi esposti all' affievolimento allorché ricorrano certe condizioni poste dal preminente interesse pubblico ([31]). Altrimenti detto, la fruizione del diritto all' istruzione potrebbe trovare un limite nella funzione organizzativa dell' Amministrazione in materia di servizio scolastico relativamente ad alcune fattispecie concernenti gli alunni, come ad esempio: la dislocazione delle iscrizioni secondo le capacità ricettive degli istituti e secondo i criteri disposti dall' Amministrazione scolastica; la sospensione della frequenza scolastica per motivi disciplinari; l' accoglimento o il

diniego della richiesta di trasferimento da un istituto ad un altro.

L' introduzione del diritto-dovere degli alunni come diritto soggettivo porrà alle scuole e agli istituti formativi temi non consueti, che attengono non soltanto al corretto espletamento delle funzioni degli operatori ma anche alle cautele che occorra assumere di fronte ad una materia giuridica abbastanza fluida qual è quella che riguarda la distinzione fra diritti soggettivi e interessi legittimi nelle singole situazioni, soprattutto laddove siano in causa minori affidati alle cure della scuola e dei centri di formazione. Mentre i diritti soggettivi sono soggetti alla giurisdizione del giudice ordinario, l' ipotesi anzidetta che in talune circostanze il diritto soggettivo degli alunni possa risultare affievolito rispetto ad un preminente interesse pubblico ([32]) consente di tenere presente la disciplina introdotta dal D.Lgs. 80/1998 relativamente ai fatti in causa e alla competenza a decidere. A tale scopo risulta particolarmente significativa la sentenza della Corte di Cassazione n. 500/1999 ([33]) applicabile a tutte quelle situazioni in cui rilevino interessi legittimi sottoposti a danno ingiusto in conseguenza di atti emanati dall' Amministrazione pubblica. Ove ricorrano gli estremi del collegamento dell' interesse danneggiato col bene della vita, è prevista la tutela risarcitoria. La Corte ha individuato nel giudice amministrativo la competenza a decidere sia sul danno ingiusto causato dall' Amministrazione nei confronti di interessi legittimi sia sul risarcimento preteso a ristoro del danno, laddove ricorrano le condizioni di specificità previste (collegamento dell' interesse danneggiato col bene della vita). Questa prospettiva appare molto interessante, perchè consente alle scuole di approfondire la materia dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi degli alunni e consiglia ai capi d' istituto di non trascurare gli aspetti risarcitori per danni eventuali occorsi a soggetti fruitori del servizio d' istruzione, già peraltro previsti dalla stessa contrattazione collettiva di categoria ([34]).

La normativa in evoluzione di cui abbiamo un saggio di particolare significato nello Schema di decreto legislativo sul diritto-dovere d' istruzione e formazione appare complessa e ricca di elementi innovativi. E' utile non solo seguirne gli esiti ma anche approfondire i temi che sottendono alle connesse modifiche della legislazione scolastica.

Bibliografia

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per il personale dell'Area V della Dirigenza Scolastica relativo al periodo 1/9/2000-31/12/2001 (firmato 1.3.2002)

Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili - Sentenza 26 marzo-22 luglio 1999, n. 500/99.

Costituzione della Repubblica italiana.

Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, Approvazione del Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado.

Decreto Legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell' infanzia e al primo ciclo dell' istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati nella scuola primaria, all. B al D.Lgs. 59/2004.

Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati nella scuola secondaria di primo grado, all. C al D.Lgs. 59/2004.

Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative della scuola dell' infanzia., all. A al D.Lgs. 59/2004.

L 28 marzo 2003, n. 53, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle

prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale.

Landi-Potenza (1983), Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffr .

Ministero dell' istruzione, dell' universit  e della ricerca, UNA SCUOLA PER CRESCERE, (2 maggio 2002).

Mortati C. (1969), Istituzioni di diritto pubblico, Padova, CEDAM.

Rapporto finale del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con D.M. 18 luglio 2001, n. 672, Roma, 28 novembre 2001 (Rapporto Bertagna).

Sandulli A.M. (1989), Manuale di diritto amministrativo, Napoli, Jovene.

Schema di decreto legislativo concernente il Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53, approvato dal Consiglio dei Ministri n. 159 del 21.5.2004.

Schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53, approvato dal Consiglio dei Ministri n. 159 del 21.5.2004.

Talice C. (2002), Diritto amministrativo, Rimini, Maggioli.

Zanobini G. (1953), Corso di diritto amministrativo, Milano, Giuffr .

9 luglio 2004

Note:

[1] - L 28.3.2003, n. 53, art. 2.

[2] - L 20.01.1999, n.9, art.1,c.3. *Precedentemente, in mancanza di una norma di legge sul diritto all' istruzione nella scuola dell' obbligo, se ne sosteneva l' esistenza come derivato logico dell' obbligo costituzionale d' istruzione. La dizione era comparsa in verit  nel DPR 104/1985 (Premessa generale dei Programmi per la scuola primaria del 1985, par. "Alunni in difficolt  di apprendimento ed integrazione di soggetti portatori di handicap") e nell' art. 12,c.2 della L 104/1992, con valore limitato alle sole persone handicappate. Si pu  dunque ritenere che il diritto all' istruzione entri a far parte del diritto positivo con la legge 9/1999.*

[3] - L 28.03.2003, n.53, art.7,c.13.

[4] - *Bozza di Replica del Ministro Moratti, Camera dei Deputati, Roma, 11 febbraio 2003:*

"E' nostra volont  lasciarci alle spalle la cultura dell'obbligo come funzione coercitiva dello Stato, per affermare una nuova cultura in cui istruzione e formazione sono considerati nuovi diritti di cittadinanza e nel contempo i doveri dei cittadini e i doveri delle Istituzioni nel garantire ai cittadini stessi l'esercizio di tali diritti."

- *Rapporto finale del Gruppo Ristretto di Lavoro costituito con D.M. 18 luglio 2001, n. 672, Roma, 28 novembre 2001 (Rapporto Bertagna) "Il diritto-dovere all'istruzione/formazione obbligatoria. Il concetto di «obbligo scolastico», nato tra settecento e ottocento, sembra essere giunto al termine della sua luminosa parabola. Ha svolto un ruolo storico fondamentale nella transizione dalla scuola d'élite, solo per qualche privilegiato, alla scuola di tutti e per tutti.*

Oggi, però, rischia di risultare più un handicap che una risorsa al pieno sviluppo dei diritti di cittadinanza, tra i quali quello all'istruzione e alla formazione è uno dei più importanti.....In questa prospettiva, il Grl reputa produttivo suggerire di ragionare non più, come si è fatto finora, in termini di «obbligo scolastico» e di «obbligo formativo», bensì di diritto ad esperienze educative organizzate di istruzione e di formazione fino alla maggiore età o, comunque, almeno per 12 anni durante l'età evolutiva, fino all'ottenimento di una Qualifica. Un diritto di cittadinanza, questo, uno dei «diritti civili e sociali» per i quali lo Stato è chiamato a determinare «i livelli essenziali delle prestazioni» (punto m del nuovo art. 117 della Costituzione), da assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale"

- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, "UNA SCUOLA PER CRESCERE", 32 pagine, 2- 05- 2002: par. 'Formarsi fino a 18 anni, un nuovo diritto di cittadinanza'

[5] - G. Zanobini, Corso di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 1953, p. 189.

A.M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Napoli, Jovene, 1989, p.114.

[6] - L 20.01.1999, n.9, art.1, commi 2 e 3.

[7] - Legge 28 marzo 2003, n. 53: art. 2, c): "è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione".

[8] - D.Lgs. 59/2004, art.4,c.1; art.7,c.1; art.10,c.1

[9] - all. A, D.Lgs. 59/2004

[10] - all. C, D.Lgs. 59/2004

[11] - all. B, D.Lgs. 59/2004

[12] - Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53", approvato dal Consiglio dei Ministri il 21.5.2004, art.1,c.5.

[13] - D.Lgs. 59/2004, art.16, Frequenza del primo ciclo dell'istruzione, c.1: "Restano in vigore, in attesa dell'emanazione del decreto legislativo con il quale sarà ridefinito ed ampliato, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53, l'obbligo di istruzione di cui all'articolo 34 della Costituzione, le sanzioni previste dalle vigenti disposizioni per il caso di mancata frequenza del primo ciclo dell'istruzione."

[14] - L 31.12.1962, n.1859, art. 8 - Adempimento dell'obbligo - "I genitori dell'obbligato o chiunque ne faccia le veci rispondono dell'adempimento dell'obbligo. Essi possono curare per proprio conto l'istruzione dell'obbligato, purché dimostrino la capacità di provvedervi e ne diano comunicazione, anno per anno, alla competente autorità scolastica.

Ha adempiuto all'obbligo scolastico l'alunno che abbia conseguito il diploma di licenza della scuola media; chi non l'abbia conseguito e' prosciolto dall'obbligo, se, al compimento del quindicesimo anno di età, dimostri di avere osservato per almeno otto anni le norme sull'obbligo scolastico. In caso di inadempienza si applicano le sanzioni previste dalle vigenti disposizioni per gli inadempienti all'obbligo dell'istruzione elementare."

[15] - Le disposizioni del citato art. 16 del D.Lgs. 59/2004; del citato art.8 della L 1859/1962; dell' art. 2 della Legge-quadro in materia di formazione professionale n. 845/1978, che così recita:"...Le iniziative di formazione professionale sono rivolte a tutti i cittadini che hanno assolto l'obbligo scolastico o ne siano stati prosciolti...."; del citato art. 68 relativo all' obbligo di frequenza di attività formative della L 144/1999; dell' art. 48 sull' apprendistato per l' espletamento d' istruzione e formazione del D.Lgs. 276/2003, "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30" (il decreto è noto come legge Biagi); in quanto vigenti e integrate fra loro possono consentire a tali soggetti, dichiarati dall' autorità scolastica prosciolti dall' obbligo scolastico,

di diventare apprendisti e di fruire della formazione professionale.

[16] - La normativa applicabile a questi ragazzi non ci sembra del tutto chiara. La CM 2/2004 sulle iscrizioni all'anno scolastico 2004/05 così recita: "In attesa della emanazione del relativo decreto legislativo e della strutturazione del nuovo assetto ordinamentale articolato sui due percorsi, quello dell'istruzione e quello dell'istruzione e formazione professionale, gli studenti che conseguono la licenza media sono tenuti comunque a proseguire il proprio percorso formativo in un quadro di opzioni ampliato ed arricchito rispetto alle previsioni della citata legge n. 9/99. Al riguardo si richiama l'attenzione sul disposto dell'articolo 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 secondo cui 'gli alunni iscritti alla prima classe delle scuole secondarie superiori statali continuano ad essere esentati dal pagamento delle tasse scolastiche'; disposto che indirettamente conferma le indicazioni sopra menzionate".

La L 53/2003, art. 2, c) sancisce: ".....L'attuazione graduale del diritto-dovere predetto [all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o.....fino al conseguimento di una qualifica] è rimessa ai decreti legislativi di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, della presente legge.....".

Da queste norme emergono situazioni che diverrebbero palesemente coerenti tra loro se alla gradualità dell'attuazione del diritto-dovere d'istruzione e formazione corrispondesse la gradualità dell'abrogazione della legge 9/1999. Se infatti il diritto-dovere d'istruzione e formazione è collegato dalla legge 53 alla graduale emanazione (entro 24 mesi) dei decreti legislativi relativi ai due cicli educativi, il dettato sull'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche contenuto nella legge finanziaria 2004 potrebbe essere letto come conseguenza della corrispondente graduale abrogazione della L 9/1999. Siccome l'Amministrazione con la Circolare sulle iscrizioni mostra di non condividere questa linea interpretativa, sarebbe auspicabile l'emanazione del decreto legislativo sul 2° ciclo che renderebbe ipso facto abrogata la L 9/1999 e sicuramente corretta l'interpretazione data dall'Amministrazione all'esenzione dalle tasse di cui parla la legge finanziaria.

[17] - Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53", art.1,c.5: "La fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione come previsto dal presente decreto costituisce per tutti, ivi compresi, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'articolo 4, secondo comma della Costituzione, sanzionato come previsto dall'articolo 7 del presente decreto."

[18] - Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53", articolo 7:

"1. Responsabili dell'adempimento del dovere di istruzione e formazione sono i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci, che sono tenuti ad iscriverli alle istituzioni scolastiche o formative.

3. In caso di mancato adempimento del dovere di istruzione e formazione si applicano a carico dei responsabili le sanzioni previste dalle norme vigenti."

[19] - Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53", art.2,c.3: "I giovani che hanno conseguito il titolo conclusivo del primo ciclo sono iscritti ad un istituto del sistema dei licei o del sistema di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 1, comma 3, fino al conseguimento del diploma liceale o di un titolo o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età, fatto salvo il limite di frequentabilità delle singole classi ai sensi dell'articolo 192, comma 4 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297...."

[20] - La legislazione vigente che consente ai prosciolti dall'obbligo di iscriversi ai corsi di formazione professionale è stata citata nella nota 13. La legislazione regionale, competente in materia di formazione, mostra, ad esempio in Toscana, di accogliere i prosciolti dall'obbligo e di prevedere forme integrate (scuola-formazione) che consentano loro di proseguire l'istruzione scolastica abbandonata, col fine di ottenere i titoli mancanti ovvero i crediti utili per la prosecuzione della formazione e anche della scuola; in tal senso dispongono la L.R. Toscana (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione,

orientamento, formazione professionale, lavoro), 26.7.2002, n.32, art.32,c.2 e il Regolamento Regionale Toscana (Regolamento di esecuzione della L.R. 26.7.2002, n. 32), 08 agosto 2003, n. 47 (47/R), Titolo II, Il sistema integrato per il diritto all' apprendimento, Titolo VI, Disposizioni in materia di obbligo formativo e di formazione nell' apprendistato.

[21] - Schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n.53.

[22] - OM 21.5.2001, n. 90, art. 10, Certificazione dell'obbligo scolastico: c.1: "A ciascun allievo che si trovi nella condizione di essere prosciolto dall'obbligo scolastico è rilasciata anche la certificazione, ai sensi dell'art.1, comma 4, della legge 20-1-1999,n.9.....". L' art.1,c.4 delle L 9/1999 così dispone: "A conclusione del periodo di istruzione obbligatoria, nel caso di mancato conseguimento del diploma o della qualifica di cui al comma 1, previo accertamento dei livelli di apprendimento, di formazione e di maturazione, è rilasciata all'alunno una certificazione che attesta l'adempimento dell'obbligo di istruzione o il proscioglimento dal medesimo e che ha valore di credito formativo, indicante il percorso didattico ed educativo svolto e le competenze acquisite". Si ricorda, per completezza informativa, che la L 9/1999 aveva previsto l' ammissione alla formazione professionale per i prosciolti dall' obbligo nell' art. 1,c.2: " A coloro i quali, adempiuto l'obbligo di istruzione o prosciolti dal medesimo, non intendono proseguire gli studi nell'istruzione secondaria superiore è garantito, nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa, come previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale, ivi comprese quelle previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196".

[23] - Costituzione della Repubblica italiana, art.2: "diritti inviolabili dell' uomo; doveri inderogabili di solidarietà"

art.4: "diritto al lavoro; dovere di svolgere.....un' attività o una funzione..."

La Parte Prima della Costituzione, Diritti e doveri dei cittadini (artt.13-54), annovera tra i diritti fondamentali dei cittadini, che possono trovare limiti soltanto nella legge:

art.30: "E' dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli"

[24] - C. Talice in "Diritto amministrativo", Maggioli, Rimini, 2002, p. 134, esclude la corrispondenza di diritti e doveri "in tutti i casi in cui, contrapposti, ai doveri, vi sono interessi legittimi"

[25] - A.M. Sandulli,cit., p.105, tratta dei doveri come genericamente collegati a interessi soggettivi; pp.136-137, annovera l' interesse a fruire dell' istruzione pubblica tra gli interessi legittimi; pp.138-140, ricomprende i diritti degli alunni tra i diritti soggettivi "condizionati o limitati a vantaggio dell' interesse pubblico" e l' obbligo scolastico come una posizione soggettiva strutturalmente affine a quella dei portatori di diritti appunto condizionati o limitati.

C. Mortati in "Istituzioni di diritto pubblico", CEDAM, Padova, 1969, pone il diritto all' istruzione (p.1030) tra i 'diritti civili', i quali "tendono ad ottenere dal soggetto passivo l' adempimento di obblighi positivi di fare"(p.1028).

[26] - Costituzione della Repubblica, art. 4: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."

[27] - Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1,

lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53", art. 2,c.5, *Realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione: "All'attuazione del diritto-dovere concorrono gli alunni, le loro famiglie e le istituzioni scolastiche e formative, condividendo l'obiettivo della crescita e valorizzazione della persona umana secondo percorsi formativi rispondenti alle attitudini di ciascuno e finalizzati al pieno successo formativo."*

[28] - Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53", art. 7, *Vigilanza sull'assolvimento del diritto-dovere e sanzioni, c.1: "Responsabili dell'adempimento del dovere di istruzione e formazione sono i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci, che sono tenuti ad iscriverli alle istituzioni scolastiche o formative. c.2 Alla vigilanza sull'adempimento del dovere di istruzione e formazione, anche sulla base dei dati forniti dall'anagrafe nazionale degli studenti di cui all'articolo 3, così come previsto dal presente decreto, provvedono: a. il Comune, ove hanno la residenza i giovani che sono soggetti al predetto dovere; b. i dirigenti scolastici o i responsabili, rispettivamente, delle istituzioni del sistema di istruzione o del sistema di istruzione e formazione professionale presso le quali sono iscritti ovvero abbiano fatto richiesta di iscrizione gli studenti tenuti ad assolvere al predetto dovere; c. i servizi per l'impiego in relazione alle funzioni di loro competenza a livello territoriale; c.3. In caso di mancato adempimento del dovere di istruzione e formazione si applicano a carico dei responsabili le sanzioni previste dalle norme vigenti."*

[29] - Schema di decreto legislativo concernente il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53", art. 2,c.5: *"All'attuazione del diritto-dovere concorrono gli alunni....."*

[30] - D.Lgs. 297/1994, art. 328, commi 1 e 7; D.Lgs. 275/1999, art. 14.

[31] - A.M. Sandulli, *cit.*, p.116,lett.a) e p.135,lett.C.

[32] - Landi-Potenza, *"Manuale di diritto amministrativo"*, Milano, Giuffrè, 1983,p.149, sulla materia così si esprime: *"Nella pratica, la tutela accordata ai diritti affievoliti non differisce da quella dell' interesse legittimo"*.

[33] - Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili - Sentenza 26 marzo-22 luglio 1999, n. 500/99

[34] - Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per il personale dell'Area V della Dirigenza Scolastica relativo al periodo 1/9/2000-31/12/2001, firmato 1.3.2002, art. 36, c.1: *"E' attivata, sentiti i rappresentanti delle OO.SS. firmatarie del presente CCNL, per tutti i dirigenti dell'area V un'assicurazione contro i rischi professionali e le responsabilità civili, senza diritto di rivalsa verso il dirigente scolastico, che copra anche le spese legali dei processi in cui il dirigente medesimo è coinvolto per causa di servizio."*

Orazio Auriemma

Gli sviluppi della normativa sul diritto-dovere d' istruzione e formazione in Diritto & Diritti - Rivista giuridica elettronica, pubblicata su Internet all'indirizzo <http://www.diritto.it> , ISSN 1127-8579, Novembre 1998, pag.

http://www.diritto.it/articoli/diritto_scolastico/auriemma.html