

FEDERICA PALOMBA\*

## Le misure amministrative di prevenzione della dispersione scolastica e il coordinamento istituzionale\*\*

ABSTRACT (EN): In the governance of education, a balance between cohesion and autonomy should be pursued through the coordination among competent authorities in the adoption of measures aimed at preventing early school leaving. A crucial role in the enforcement of the right and public interest to education is fulfilled by the administrative procedure to verify the compliance with compulsory education.

ABSTRACT (IT): Nell'amministrare l'istruzione, il dialogo tra organizzazione e attività di prevenzione della dispersione scolastica dimostra come il punto di equilibrio tra coesione e autonomia vada ricercato nel coordinamento tra i diversi livelli di tutela apprestati. Un ruolo fondamentale, nell'attuazione del diritto e interesse pubblico all'istruzione, è svolto dal procedimento amministrativo di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico.

SOMMARIO: 1. L'obbligo di istruzione e la sua inosservanza. – 2. L'organizzazione del sistema scolastico. – 2.1. L'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 3. L'attività di contrasto alla dispersione scolastica tra prevenzione e repressione. – 4. Coordinamento istituzionale e procedimento amministrativo.

### 1. L'obbligo di istruzione e la sua inosservanza

Il ruolo dello Stato nel contrasto alla dispersione scolastica ha origine nel diritto fondamentale all'istruzione.

L'istruzione, nella prospettiva costituzionale, è elemento di sviluppo morale e spirituale dell'individuo e fattore propulsivo di crescita della collettività. L'intervento dello Stato è quindi necessario a garantire un diritto fondamentale della persona e, simmetricamente, l'interesse generale alla promozione della cultura e del progresso<sup>1</sup>.

Dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente si evince che l'istruzione è introdotta, nell'architettura dei principi, come bene sociale<sup>2</sup>. Le proposte originarie, poi confluite

---

\* Dottoressa di ricerca in Diritto Pubblico – Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Nella seduta del 19 settembre 1946 della Terza Sottocommissione, il dibattito era incentrato sul “*dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado, in modo che tutti i capaci possano usufruire di essa*”.

<sup>2</sup> Nella seduta della Terza Sottocommissione del 26 ottobre 1946, il testo dell'articolo rubricato “*diritto all'istruzione*” statuiva: “*L'istruzione è un bene sociale. È dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado in modo che tutti gli idonei possano usufruire di essa. L'insegnamento primario è gratuito ed obbligatorio per tutti. Le scuole di gradi superiori sono*

nell'articolo 34 della Costituzione, sottolineavano in termini ancor più espliciti che è diritto di ognuno "ricevere una adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali", "senz'altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto" e superando i limiti derivanti dall'appartenenza "ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica"<sup>3</sup>.

L'istruzione, in questi termini, significa la trasmissione, di generazione in generazione e in condizioni di uguaglianza, del bagaglio di conoscenze necessario a consentire il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione del singolo alla vita politica, economica e sociale<sup>4</sup>.

L'obbligo di istruzione non rappresenta quindi il mero riflesso del correlativo diritto individuale, non si limita a soddisfare la pretesa di ammissione alla scuola, ma è uno strumento per garantire un interesse generale<sup>5</sup>, per contribuire alla formazione di una società libera e democratica. Per questi fini, diritto e obbligo di istruzione sono riconosciuti anche nella Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>6</sup> e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>7</sup>.

La consistenza del diritto all'istruzione si apprezza, in particolare, alla luce dei soggetti obbligati a garantirlo: studenti, genitori, Stato.

Nella sua dimensione attiva, il diritto si correla a un dovere dello studente di iniziativa, partecipazione e impegno rispetto al proprio percorso formativo<sup>8</sup>.

L'articolo 34 della Costituzione identifica il percorso obbligatorio nell'istruzione inferiore impartita per "almeno" otto anni. Tale valore costituisce un limite minimo non comprimibile, ma suscettibile di estensione da parte del Legislatore<sup>9</sup>, come poi effettivamente è avvenuto<sup>10</sup>.

---

*accessibili a coloro che dimostrino le necessarie attitudini. All'istruzione dei poveri, che siano meritevoli di frequentare le scuole di gradi superiori, lo Stato provvede con aiuti materiali".*

<sup>3</sup> Per una ricostruzione dell'elaborazione delle norme costituzionali sulla scuola, si veda G. LIMITI, *La scuola nella costituzione*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, III, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 81 e ss.

<sup>4</sup> La distinzione tra le nozioni di insegnamento, istruzione, scuola ed educazione è evidenziata da U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 407, e, anche, in *Scritti scelti*, CEDAM, Padova, 2000, pp. 735-740.

<sup>5</sup> Sulla dimensione di doverosità dell'istruzione, riconducibile a un interesse e a una responsabilità dello Stato, cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 16.

<sup>6</sup> La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, all'articolo 26, afferma che "l'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli".

<sup>7</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, all'articolo 14, stabilisce che "ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria".

<sup>8</sup> S. MILAZZO, *La scuola italiana come servizio per la comunità. Qualità dell'insegnamento, autonomia, policentrismo*, Franco Angeli, Milano, 2023, p. 24, il quale afferma che "al titolare del diritto non è concesso dall'ordinamento l'esercizio della correlata libertà negativa". In proposito, cfr., altresì A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3308-3309, il quale correla all'obbligo di istruzione un "servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva".

<sup>9</sup> A. SANDULLI, *Istruzione*, cit., p. 3309.

<sup>10</sup> La legge 23 marzo 2003, n. 53, ha innalzato l'obbligo di istruzione, prevedendo che si estendesse "per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età". Fermo

Sul piano passivo, invece, il diritto all'istruzione è riconosciuto all'individuo nei confronti dei genitori e nei confronti dello Stato. I compiti attribuiti ai genitori e allo Stato sono concorrenti e hanno lo scopo comune di contribuire a una personalità in formazione<sup>11</sup>.

Più in dettaglio, dall'articolo 30 della Costituzione, a mente del quale “è dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli”, discende l'obbligo di sostenere le spese di istruzione, di effettuare le scelte in sostituzione dei figli, rappresentandoli nell'iscrizione, e di vigilare sulla frequenza e sul profitto scolastico<sup>12</sup>.

Nei confronti dello Stato, il diritto all'istruzione, sancito al successivo articolo 34, si sostanzia nell'accesso universale alla scuola, “aperta a tutti”, nell'impartizione dell'istruzione inferiore “obbligatoria e gratuita”, nella garanzia, assicurata ai capaci e ai meritevoli, di raggiungere i più alti gradi degli studi attraverso sovvenzioni pubbliche.

Alla Pubblica Amministrazione è attribuita la funzione sia di predisporre le strutture che assicurino a tutti una regolare frequenza della scuola, sia di prevenire e reprimere la dispersione scolastica<sup>13</sup>.

Il ruolo del diritto amministrativo, nel settore dell'istruzione, si apprezza nella duplice veste dell'organizzazione necessaria all'erogazione di un servizio pubblico, e nell'attività di prevenzione e controllo rispetto all'elusione dell'obbligo di istruzione.

Lungo entrambe le direttrici si muoverà la presente analisi.

Sotto il primo profilo, occorre premettere che il diritto sociale all'istruzione si riferisce a un bisogno della persona posto a carico dello Stato e che, in ragione della natura prestazionale, richiede una allocazione di risorse pubbliche<sup>14</sup>.

La funzione dell'istruzione è governata non già da un'unica entità, ma da una pluralità di soggetti che operano e dialogano per il tramite di un'organizzazione diffusa<sup>15</sup>, composta da Stato, regioni, enti locali e istituti scolastici.

L'organizzazione amministrativa è funzionalmente orientata all'allocazione delle risorse e alla predisposizione delle strutture dove garantire l'adempimento dell'obbligo scolastico. L'interrelazione si coglie, da ultimo, anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale prevede un'apposita voce di investimento per la costruzione e l'adeguamento di edifici da

---

restando il conseguimento della qualifica professionale entro i diciotto anni, il limite della scuola dell'obbligo è stato successivamente ridotto a dieci anni dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>11</sup> F. RUSCELLO, *Potestà dei genitori e rapporti con i figli*, in G. FERRANDO (a cura di), *Il nuovo diritto di famiglia*, III, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 114.

<sup>12</sup> G. VILLA, *Potestà dei genitori e rapporti con i figli*, in G. BONILINI – G. CATTANEO (a cura di), *Trattato di diritto di famiglia*, III, UTET, Torino, 2007, p. 315.

<sup>13</sup> M. SESTA, *Potestà e doveri verso i figli*, in T. AULETTA (a cura di), *Trattato di diritto privato*, IV, Giappichelli, Torino, 2011, p. 51.

<sup>14</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976, p. 1133, definiva i diritti sociali quali “pretese dei singoli verso Stato o enti pubblici a prestazioni a loro favore”, distinguendoli dalle “libertà perché tendono ad ottenere dal soggetto passivo l'adempimento di obblighi positivi di fare”.

<sup>15</sup> Il sistema nazionale di istruzione come organizzazione diffusa è così delineato da A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 22 e pp. 75-152.

destinare a palestre o a strutture sportive “anche per contrastare fenomeni di dispersione scolastica nelle aree maggiormente disagiate”<sup>16</sup>.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza sul fenomeno della dispersione scolastica, merita particolare attenzione il procedimento di verifica dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, attualmente prodromico, in base alla legge 13 novembre 2023, n. 159, al procedimento penale di accertamento del reato previsto dall'articolo 570-ter c.p.

La legge distingue tra violazione ed elusione dell'obbligo di istruzione, a seconda che la persona responsabile dell'adempimento, i genitori o chi ne fa le veci, non abbia provveduto all'iscrizione del minore a scuola o non ne abbia assicurato la regolare frequenza scolastica. Entrambe le forme di inosservanza riflettono la natura ancipite del diritto all'istruzione, in quanto mirano a tutelare il diritto dell'individuo a ricevere una formazione adeguata e l'interesse pubblico al progresso della collettività. In particolare, si intende arginare il fenomeno della dispersione scolastica, quando l'evasione dell'obbligo di istruzione o le assenze non giustificate aumentano la probabilità di entrare in situazioni di rischio sociale e aggravare le disuguaglianze.

L'attività di vigilanza non mira alla repressione dei soggetti responsabili, ma è primariamente diretta al recupero dello studente e alla reintegrazione a scuola. Il procedimento amministrativo, fondato sul coordinamento delle autorità competenti, diviene determinante strumento di attuazione di un diritto costituzionale.

## 2. L'organizzazione del sistema scolastico

Il quadro regolatorio relativo all'istruzione si muove, da sempre, tra una tendenza alla centralizzazione e all'uniformità e le esigenze di autonomia e differenziazione, da osservare in funzione dell'analisi sulle misure amministrative di contrasto alla dispersione scolastica.

Sino agli anni Novanta del secolo scorso, l'amministrazione scolastica era costruita secondo il modello ministeriale e considerava le scuole come organi periferici dello Stato<sup>17</sup>.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59, inserita in un contesto storico di riforme dell'Amministrazione Pubblica, il Legislatore ha dato avvio al decentramento delle funzioni amministrative nell'ambito dell'istruzione, avvicinate ai territori e, quindi, agli studenti.

La riforma del sistema scolastico in senso autonomistico sostituisce, al monopolio dello Stato, una struttura integrata, ispirata al principio di sussidiarietà, composta da Stato, Regioni, enti locali, scuole statali e non statali.

In capo allo Stato, liberato dai compiti di gestione e organizzazione, sono concentrate le funzioni strategiche di indirizzo e valutazione. Con il successivo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, Province e Comuni sono resi responsabili dell'aggregazione e della fusione di scuole, mentre alle Regioni è attribuita la funzione di programmazione dell'offerta formativa, della rete scolastica, del calendario, dei contributi alle scuole non statali.

<sup>16</sup> Il riferimento è all'Investimento 1.3 – *Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pp. 181-182, reperibile sul [sito istituzionale del Governo](#).

<sup>17</sup> A. PAJNO - G. CHIOSSO - G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, La Scuola SEI, Brescia, 1997, p. 38.

Al centro del sistema vengono poste le istituzioni scolastiche, alle quali viene riconosciuta personalità giuridica e autonomia patrimoniale, condizioni necessarie all'assolvimento dell'offerta formativa e alla negoziazione con le altre scuole, con le organizzazioni sociali, con gli enti territoriali e con lo Stato<sup>18</sup>. Le istituzioni scolastiche diventano espressione di autonomia funzionale, consistente “nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo”<sup>19</sup>.

Nel sistema scolastico, la nozione di autonomia funzionale, letta alla luce del principio di sussidiarietà<sup>20</sup>, corrisponde a un'organizzazione costituita da soggetti ed enti a vocazione specializzata<sup>21</sup>, che interagiscono tra loro al fine di conciliare esigenze e potenzialità individuali con gli obiettivi di interesse pubblico.

Pur rivolgendosi a una specifica comunità, composta da personale, studenti e famiglie, le istituzioni scolastiche rispondono del proprio operato non solo nei confronti della comunità, ma nei confronti del sistema nel quale sono inserite: il sistema nazionale di istruzione<sup>22</sup>. Il dirigente scolastico, rappresentante legale dell'ente, del resto, non esprime la volontà della comunità di riferimento ed è sottoposto, in relazione ai risultati perseguiti, alla valutazione dell'Ufficio scolastico regionale.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, ad opera della legge 18 ottobre 2001, n. 3, l'autonomia scolastica ha acquisito valore costituzionale. L'articolo 117, nell'attuale formulazione, devolve la materia dell'istruzione alla legislazione concorrente “salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”.

L'introduzione dell'autonomia scolastica nella Costituzione, secondo alcuni, ha valore ricognitivo della libertà di insegnamento, riletta in chiave autonomistica già in seguito alla legge n. 59/1997<sup>23</sup>; secondo altri, ha portata innovativa nel processo di riorganizzazione della scuola e nel riparto di competenze tra Stato e Regioni<sup>24</sup>.

Per apprezzare il ruolo dello Stato nell'esercizio della potestà legislativa occorre distinguere le “norme generali sull'istruzione”, riservate in via esclusiva allo Stato già ai sensi dell'articolo 33 Cost., dai “principi fondamentali in materia di istruzione”, propri della legislazione concorrente con le Regioni.

---

<sup>18</sup> L'autonomia scolastica si articola nell'autonomia organizzativa, nell'autonomia didattica, nell'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, nell'autonomia finanziaria, nell'autonomia contabile e nell'autonomia negoziale. Per un approfondimento sulle diverse forme di autonomia, si veda L. GIANI, *Manuale di legislazione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 167-180. Sul punto, cfr., altresì F. MIDIRI, *Lezioni di legislazione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 117-132; M. BRUSCHI - S. MILAZZO, *Istituzioni di diritto scolastico*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 83-98.

<sup>19</sup> Così afferma l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>20</sup> A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>21</sup> L. TORCHIA, Art. 1, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 17.

<sup>22</sup> A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 174.

<sup>23</sup> C. MARZUOLI, *Istruzione e “Stato sussidiario”*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2002, p. 145.

<sup>24</sup> M. COCCONI, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in [amministrazioneincammino.it](http://amministrazioneincammino.it), 2003.

La Corte costituzionale, con sentenza 2 luglio 2009, n. 200, ha evidenziato che le norme generali sull'istruzione *“definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione”* e *“richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione”*. Appartengono, invece, alla categoria dei principi fondamentali le disposizioni che *“da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi”*<sup>25</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ha ricompreso, tra le norme generali sull'istruzione, anche le disposizioni per l'integrazione degli alunni con bisogni educativi particolari, la formazione dei docenti, il contrasto al bullismo, la prevenzione dell'abbandono e dell'insuccesso scolastico, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica<sup>26</sup>.

In questa prospettiva, le politiche in materia di istruzione divengono uno strumento di coesione e riduzione dei divari territoriali. Rientrano, quindi, tra le norme generali sull'istruzione quelle relative all'autonomia scolastica e all'obbligatorietà dell'istruzione inferiore, quali caratteristiche consustanziali del sistema scolastico nazionale<sup>27</sup>. Si ritiene che tali aspetti non possano essere devoluti alla legislazione concorrente, neppure in attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost., il quale consentirebbe di affiancare all'autonomia scolastica un ruolo più pregnante dell'autonomia territoriale.

Sembrano quindi ipotizzabili scelte di differenziazione e adeguamento dei *curricula* in base al contesto socioeconomico delle singole Regioni, purché non incidano sulle modalità e la durata dell'assolvimento dell'obbligo scolastico<sup>28</sup>, da impartire secondo il sistema di istruzione ovvero di istruzione e formazione professionale<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Corte cost., sentenza 2 luglio 2009, n. 200, par. 24-25.

<sup>26</sup> Corte cost., sentenza 5 aprile 2013, n. 62. Si veda, sul punto, M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1, 2015, pp. 31-32, il quale sottolinea come nelle motivazioni della pronuncia *“probabilmente con la finalità di rafforzare una ratio decidendi altrimenti eccessivamente (auto)assertiva – la Corte costituzionale precisa di voler agganciare la normativa statale de qua all'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. «anche sulla base del criterio di prevalenza»”*.

<sup>27</sup> Corte cost., sentenza 2 luglio 2009, n. 200, par. 21.

<sup>28</sup> Sui limiti all'autonomia differenziata rispetto al diritto fondamentale all'istruzione e correlato obbligo dello Stato di garantire scuole di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale, si veda R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2019.

<sup>29</sup> Corte cost., sentenza 5 novembre 2010, n. 309, par. 3.4, con commento di F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 4360. Con la citata pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale della Toscana che avrebbe introdotto *“un «percorso» formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico. Esso ha, così, rotto l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un tertium genus nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale. Tale disciplina rientra tra le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato”*. Il medesimo orientamento è stato seguito anche nella sentenza 24 Novembre 2010, n. 334, nei confronti di un'altra disposizione regionale che consentiva lo svolgimento dell'apprendistato qualificante, mediante formazione esterna all'azienda, dopo il

Dalla riforma costituzionale si evince il superamento del principio del parallelismo tra funzione legislativa ed amministrativa<sup>30</sup>. L'articolo 117 ribadisce l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa sulle norme generali, mentre l'articolo 118 individua i Comuni come titolari della funzione amministrativa, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In materia di istruzione, tuttavia, l'apporto delle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente e dei Comuni nella funzione amministrativa non è stato significativo nella fase di attuazione della riforma. Quanto al primo aspetto, il ruolo dello Stato nella definizione delle norme generali e nella struttura portante del sistema nazionale, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, ha portato a una ricentralizzazione delle competenze<sup>31</sup>.

Con riferimento all'ambito amministrativo, la riforma costituzionale del 2001 ha effettivamente inteso attribuire le funzioni amministrative all'ente territoriale più vicino alla collettività. Lo Stato è però rimasto titolare del potere di conferimento delle funzioni, di volta in volta attribuite subordinatamente al rispetto di specifiche condizioni di realizzabilità, quali i principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali, responsabilità ed unicità dell'Amministrazione, copertura finanziaria dei costi delle funzioni attribuite<sup>32</sup>. Le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica in materia di gestione del servizio di istruzione sono state progressivamente devolute alle istituzioni scolastiche, ma allo Stato è rimasto il compito di identificare e tutelare i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione<sup>33</sup>.

Si è creata, in altri termini, una relazione privilegiata tra Stato e istituzioni scolastiche<sup>34</sup> che ha finito per indebolire il modello di organizzazione diffusa fondato sul coordinamento con gli enti territoriali. La delega di funzioni, come denunciato da parte della dottrina, non è stata accompagnata da una contestuale riforma dei poteri dell'Amministrazione centrale e

---

quindicesimo anno di età e in assenza di una qualifica professionale, in contrasto con la norma generale per cui occorre aver compiuto il sedicesimo anno di età e, cioè, aver assolto l'obbligo di istruzione.

<sup>30</sup> A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 101.

<sup>31</sup> M. TROISI, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2020.

<sup>32</sup> Cfr. art. 4, legge n. 59/1997.

<sup>33</sup> Cfr. art. 21, legge n. 59/1997.

<sup>34</sup> L'espressione è di A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 76. Per effetto del rapporto tra Ministero e istituzioni scolastiche, le funzioni di Regione ed enti locali restano residuali, in contrasto con lo spirito della legge a favore delle autonomie territoriali. Peraltro, l'art. 21, co. 2, della legge n. 59/1997 prescrive che il conferimento delle funzioni avviene tramite lo strumento dei regolamenti governativi, previa acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti e non di Conferenze rappresentative dei vari livelli di governo.

dall'implementazione di un'efficace rete territoriale di supporto all'autonomia<sup>35</sup>, capace di salvaguardare l'uguaglianza<sup>36</sup>.

L'Unione Europea, in diverse raccomandazioni, pone le politiche di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà quale obiettivo intermedio e necessario per prevenire l'abbandono scolastico<sup>37</sup>.

## 2.1. L'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Le politiche di contrasto alla dispersione scolastica sono al centro degli attuali obiettivi dell'Unione Europea, la quale ha inteso realizzare, entro il 2025, uno Spazio europeo dell'istruzione per favorire il sostegno e la cooperazione tra Stati membri<sup>38</sup>, la definizione di principi comuni e di garanzie del successo scolastico<sup>39</sup>.

Nella costruzione di tale spazio, si inserisce il programma Next Generation EU, teso a evitare che la crisi pandemica costituisca, anche nel lungo periodo, un ostacolo strutturale all'apprendimento e allo sviluppo delle competenze, alle prospettive occupazionali dei giovani, all'uguaglianza della società.

In attuazione del Next Generation EU, l'Italia ha posto l'istruzione tra le missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dedicando al settore sei riforme e undici linee di investimento. I progetti di riforma riguardano, in particolare, gli istituti tecnici e professionali, l'orientamento, il reclutamento e la formazione dei docenti, il dimensionamento di scuole e classi.

---

<sup>35</sup> Si veda, sul punto, A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *federalismi.it*, 2022, la quale traccia un parallelismo tra l'autonomia scolastica e le critiche mosse da Massimo Severo Giannini in relazione alle misure, attuative del titolo V della Costituzione, di trasferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali. Giannini nel "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato", trasmesso nel 1979 alle Camere, evidenziava che "non ebbe alcuna risposta" la segnalazione, necessaria alla realizzazione del decentramento, che "per ridisegnare l'ordinamento positivo dei pubblici poteri occorresse provvedere in tempi ravvicinati alla ristrutturazione dello Stato".

<sup>36</sup> Cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, pp. 345-359, il quale non ravvisa una necessaria conflittualità e contraddizione nel rapporto tra federalismo e uguaglianza, purché il decentramento sia accompagnato da meccanismi riequilibratori, come le reti, "capaci di salvaguardare le condizioni di una cittadinanza eguale". Sul tema, del medesimo Autore si veda, altresì, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 253 e ss.

<sup>37</sup> Cfr., ad esempio, la raccomandazione del Consiglio del 28 novembre 2022 sui percorsi per il successo scolastico e la precedente raccomandazione del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico. Nella Risoluzione del Consiglio, relativa a un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno Spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030) del 26 febbraio 2021, 2021/C 66/01, viene sancito "il diritto dei bambini all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità, e il diritto dei bambini provenienti da contesti svantaggiati a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità".

<sup>38</sup> R. CAVALLO PERIN – G. M. RACCA, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2017, pp. 191-208.

<sup>39</sup> Comunicazione del 30 settembre 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025.

Non sono previste, quindi, riforme che introducano misure specifiche di prevenzione dell'elusione dell'obbligo di istruzione. Il contrasto alla dispersione scolastica costituisce però parte integrante delle linee di investimento, sia in relazione ai fondi stanziati per l'estensione del tempo pieno e per il potenziamento delle infrastrutture sportive a scuola<sup>40</sup>, sia per l'individuazione di una “strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico”<sup>41</sup>. Tale strategia ha l'obiettivo di garantire le competenze di base e di promuovere attività di tutoraggio e percorsi personalizzati soprattutto in favore di studenti a rischio di abbandono.

Nell'ambito della missione “Inclusione e coesione”, è stato poi previsto un investimento per contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori di età, finanziando iniziative del Terzo Settore, con specifico riferimento ai servizi assistenziali e al miglioramento dell'offerta educativa<sup>42</sup>.

In via generale, poi, vi sono nel PNRR alcuni propositi comuni a tutte le missioni, individuati quali “priorità trasversali”, relativi al perseguimento delle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. L'impatto sul recupero del potenziale di giovani, donne e territori svantaggiati rappresenteranno fondamentali criteri di valutazione delle misure adottate, anche perché questi obiettivi corrispondono alle raccomandazioni che l'Unione Europea ha espressamente rivolto all'Italia<sup>43</sup>.

L'istruzione di qualità, diffusa su tutto il territorio, è il primo presidio di contrasto alle disuguaglianze, in quanto garantisce a tutti gli studenti, indipendentemente dal contesto familiare e sociale, parità nell'esercizio sostanziale del diritto di cittadinanza.

Per ridurre i divari di competenze e contrastare la dispersione scolastica, più elevata in alcune Regioni, occorre incrementare la spesa nazionale per l'istruzione, riavvicinandola agli standard europei<sup>44</sup>, e colmare i divari nelle infrastrutture scolastiche, anche al di là delle opportunità di investimento del PNRR<sup>45</sup>.

Gli interventi relativi all'istruzione sono in corso di avvio, così come l'elaborazione di una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico.

In relazione alle sovvenzioni, la multifattorialità che caratterizza le cause della dispersione scolastica rende particolarmente utile la collaborazione con il Terzo Settore, al fine di creare una comunità educante, dentro e fuori l'orario scolastico, capace di inglobare studenti, famiglie e territorio, specialmente nelle aree maggiormente disagiate. A tal fine, andranno incoraggiate le iniziative di partenariato pubblico-privato a beneficio della collettività<sup>46</sup> e le forme di

---

<sup>40</sup> Il riferimento è alla Missione 4, Investimento 1.3 – *Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola* del PNRR, pp. 181-182.

<sup>41</sup> Cfr., Missione 4, Investimento 1.4 del PNRR – *Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado*.

<sup>42</sup> Missione 5, Investimento 3 del PNRR – *Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore*.

<sup>43</sup> Sulle priorità trasversali del PNRR, specialmente con riferimento all'istruzione professionalizzante, si veda G. M. SALERNO, *L'istruzione professionalizzante e il PNRR: una prima analisi*, in *Rassegna CNOS: problemi esperienze prospettive per la formazione professionale*, n. 2, 2021, pp. 153-166.

<sup>44</sup> Cfr. *Relazione per Paese relativa all'Italia 2020*, adottata con Comunicazione della Commissione COM 2020, 26 febbraio 2020, n. 150.

<sup>45</sup> Rapporto SVIMENEZ 2024, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2024.

<sup>46</sup> C. IAIONE, *Partenariato e finanza di progetto di comunità*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, n. 6, 2024, pp. 433-483.

investimento privato la cui remunerazione è condizionata al raggiungimento di un determinato risultato sociale<sup>47</sup>.

Sotto il profilo delle riforme o, più esattamente, delle strategie strutturali, è sicuramente apprezzabile l'obiettivo di implementare percorsi personalizzati per gli studenti e di attribuire ai dirigenti e ai docenti ruoli specifici per contrastare la dispersione scolastica<sup>48</sup>. È prevista, per esempio, la designazione di docenti "tutor", i quali, attraverso un dialogo costante con lo studente e la sua famiglia, sono chiamati a monitorare la frequenza e a rappresentare al dirigente scolastico segnali di irregolarità o predittivi dell'abbandono<sup>49</sup>.

Sarebbe però necessario, in risposta alle esigenze rappresentate dalla dottrina, rafforzare il coordinamento tra i vari soggetti istituzionali a più livelli coinvolti, specialmente in questa fase, in cui una quota rilevante delle risorse del PNRR coinvolge le autonomie territoriali come soggetti attuatori, responsabili delle fasi di avvio, esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi<sup>50</sup>. L'assenza di un coordinamento efficace, nella mappatura dei reali fabbisogni e nella strutturazione dei bandi per l'assegnazione delle risorse, rischia di generare inefficienze e di ostacolare il perseguimento degli obiettivi<sup>51</sup>.

### 3. L'attività di contrasto alla dispersione scolastica tra prevenzione e repressione

Nella dinamica dell'organizzazione diffusa si innesta l'analisi sull'attività di contrasto alla dispersione scolastica.

È di particolare interesse, in proposito, il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione, introdotto con il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e modificato con il decreto legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile (c.d. decreto "Caivano").

L'intervento normativo, anche in ragione dell'occasione storica che lo ha giustificato, appare subito riconducibile a una misura nazionale di coesione, in quanto ha l'obiettivo di prevedere dei meccanismi di raccordo tra i soggetti istituzionali coinvolti nei percorsi educativi e di provvedere alla riduzione dei divari territoriali.

---

<sup>47</sup> Sull'importanza dell'investimento privato nelle politiche pubbliche, con particolare riferimento all'impatto dei *social impact bonds* sui progetti a sostegno dell'occupazione giovanile, cfr. C. CRISTOFOLINI, *Potenzialità e criticità dei social impact bonds per l'inserimento lavorativo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, 2021, pp. 1027-1057.

<sup>48</sup> Lo evidenziava già G. C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in *amministrazioneincammino.it*, 2005, p. 4.

<sup>49</sup> Linee guida per l'orientamento, adottate dal Ministro dell'Istruzione e del Merito con decreto del 22 dicembre 2022, n. 328, in attuazione del PNRR.

<sup>50</sup> A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 239-246, evidenzia che l'88,5% delle risorse allocate sulla Missione 5 "Inclusione e coesione" dovrebbe essere attivato principalmente da Regioni ed Enti locali, rispettivamente impegnati negli interventi che riguardano le politiche del lavoro e le politiche sociali. La Missione 4 "Istruzione e ricerca" prevede che il 32% delle risorse coinvolga le autonomie territoriali nella realizzazione di asili, mense e scuole nuove.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 245-246, dove si riporta, in relazione al bando del 2021 per la costruzione di nuove scuole, che il meccanismo adottato di selezione dei progetti, basato su pre-allocazioni regionali delle risorse con una riserva specifica in favore del Mezzogiorno, ha finito paradossalmente per limitare l'ammontare di risorse destinabili al Sud, date le proposte presentate.

Nel preambolo, il Governo ha rappresentato, tra le ragioni giustificative del decreto legge, *“le esigenze di rafforzamento delle misure a tutela del rispetto dell’obbligo scolastico, in relazione all’incremento dell’elusione scolastica soprattutto in specifiche aree del territorio nazionale, ed al valore di incoraggiamento alla devianza che tale fenomeno comporta”*.

L’intervento sulle misure di garanzia dell’obbligo scolastico, d’altra parte, non può non essere letto congiuntamente agli obiettivi del PNRR in materia di istruzione e di riduzione dei divari territoriali.

L’intero terzo capo del d.l. n. 123/2023, infatti, riguarda l’offerta educativa, in quanto, oltre alle disposizioni sulla vigilanza dell’obbligo scolastico, prevede le misure necessarie a supportare le istituzioni scolastiche del Mezzogiorno, nell’ambito del piano “Agenda Sud”, e incrementa il piano per gli asili nido, al fine di assicurare la relativa linea di investimento del PNRR.

L’intervento pare, quindi, complessivamente teso ad apprestare il corredo normativo necessario al rafforzamento dell’adempimento dell’obbligo di istruzione e ridurre, con particolare attenzione ai territori più disagiati, l’abbandono scolastico.

Le misure di contrasto alla dispersione scolastica coniugano la repressione penale con la prevenzione amministrativa.

In relazione al primo aspetto, si introduce, con l’art. 570-ter del Codice penale, il reato di inosservanza dell’obbligo dell’istruzione dei minori, inserito tra i delitti contro l’assistenza familiare.

Viene contestualmente abrogato l’articolo 731 c.p., che puniva con l’ammenda fino a trenta euro chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, omettesse, senza giusto motivo, d’impartirgli o di fargli impartire l’istruzione elementare. La disposizione era però divenuta anacronistica, tanto da aver sollevato dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla mancata incriminazione dell’inadempimento dell’obbligo di istruzione secondaria<sup>52</sup>.

L’attuale articolo 570-ter c.p. punisce i responsabili dell’inadempimento dell’obbligo, i genitori o chi ne fa le veci, già ammoniti all’esito del procedimento del d.lgs. n. 297/1994, che non provino di procurare altrimenti l’istruzione o non giustificano, con motivi di salute o altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione o l’assenza del minore a scuola<sup>53</sup>.

Il reato è così trasformato da contravvenzione in delitto, con conseguente inasprimento del trattamento sanzionatorio fino a due anni di reclusione, ed estende l’ambito di applicazione dalla sola istruzione elementare all’istruzione obbligatoria.

La gravità dell’offesa a beni giuridici fondamentali giustifica la rilevanza penale dell’inosservanza dell’obbligo di istruzione. Si intende confermata, anche nella nuova disposizione, la natura plurioffensiva della violazione, già rilevata dalla giurisprudenza, atteso che si tutela non soltanto il diritto soggettivo del minore a ricevere un’istruzione adeguata, ma anche l’interesse pubblico dello Stato all’osservanza dell’obbligo scolastico<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Corte cost., ordinanza 23 settembre 2020, n. 219, ha dichiarato inammissibile la questione anche per l’impossibilità di una pronuncia additiva *in malam partem*.

<sup>53</sup> Per un commento del d.l. 123/2023, in relazione alla prevenzione *praeter delictum* e alla disciplina penale, cfr. G. PANEBIANCO, *Sicurezza, criminalità minorile e urgenza a fronte del c.d. decreto “Caivano”*, in *Diritto penale e processo*, n. 12, 2023, pp. 1554-1586.

<sup>54</sup> Cfr., Cass. pen., Sez. III, sentenza 11 maggio 2021, n. 18144; Cass. pen., Sez. III, 23 marzo 2004, n. 13977.

Il Legislatore precisa la nozione di elusione dell'obbligo di istruzione anche nella disciplina già esistente, ponendo il procedimento amministrativo di vigilanza come presupposto del reato.

Con la legge 13 novembre 2023, n. 159, di conversione del d.l. n. 123/2023, infatti, si modifica l'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, affermando che costituisce elusione dell'obbligo di istruzione, propulsiva al procedimento di ammonizione da parte del sindaco, la mancata frequenza di almeno un quarto del monte ore annuale personalizzato senza giustificati motivi.

Viene così individuato un parametro comune e omogeneo su tutto il territorio nazionale e proporzionato alla percentuale di frequenza richiesta, ai fini della validità dell'anno scolastico. Tale valutazione era stata, nel tempo, rimessa alla discrezionalità dei singoli dirigenti scolastici ed espressa sulla base di atti amministrativi di supporto elaborati dagli Uffici scolastici regionali. Ogni Regione aveva finito per determinare un parametro differente di violazione dell'obbligo, cinque o quindici giorni consecutivi di assenza, sette o dieci giorni di assenze saltuarie<sup>55</sup>.

La difformità nelle prassi regionali, unitamente all'assunzione del parametro quale presupposto indiretto del reato, ha reso necessaria la precisazione di un numero di giorni congruo e integrativo della violazione dell'obbligo di istruzione per tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione.

Il dirigente scolastico, ora mediante accesso all'Anagrafe Nazionale dell'Istruzione, istituita all'articolo 62-*quater* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, verifica la frequenza degli alunni soggetti all'obbligo di istruzione e segnala ai genitori responsabili le assenze che integrano l'elusione. Nel caso in cui l'alunno non riprenda la frequenza entro sette giorni dalla comunicazione, il dirigente scolastico avvisa entro sette giorni il sindaco affinché questi proceda all'ammonizione del responsabile, invitandolo ad ottemperare alla legge.

Il sindaco procede con la denuncia alla Procura della Repubblica se la persona responsabile dell'obbligo, previamente ammonita, non provi di procurare altrimenti l'istruzione o non giustifichi con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione a scuola o non ve lo presenti entro una settimana dall'ammonizione.

Comparando le giustificazioni che il responsabile può attestare al dirigente scolastico e al sindaco, è evidente l'ampia discrezionalità lasciata al primo, il quale fonda le proprie valutazioni sui motivi dell'assenza<sup>56</sup>. L'attività del sindaco, invece, in quanto prodromica alla denuncia penale, dovrebbe intendersi circoscritta, specialmente nell'interpretazione degli "impedimenti gravi", agli impedimenti oggettivi o alle cause di forza maggiore.

<sup>55</sup> Nel tentativo di armonizzare la prassi, la Procura della Repubblica per i minorenni di Sassari, con le Linee guida per la prevenzione e il contrasto dell'evasione dell'obbligo scolastico del 19 novembre 2022, aveva affermato che integra "interruzione" scolastica l'assenza per quindici giorni consecutivi e "irregolarità" l'accumulo di venti giorni di assenze non consecutive durante il primo trimestre o quadrimestre.

<sup>56</sup> Sulla discrezionalità dei due soggetti, cfr. M. DE ROSA, *La nuova disciplina della vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1, 2024, la quale fa riferimento alla "reiterazione", ai fini della valutazione del dirigente scolastico sulla non giustificabilità delle assenze, in base al decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 489/2001. Secondo l'Autrice, inoltre, è possibile, interpretando in via analogica la circolare MIUR n. 20/2011, giustificare le assenze per i motivi che integrano la validità dell'anno scolastico: gravi motivi di salute, gravi motivi di famiglia, certificazione dei servizi sociali, attività sportive certificate, partecipazione a percorsi di formazione artistici e musicali di comprovata rilevanza, situazioni di particolare disagio familiare o personale.

Il procedimento di vigilanza dell'obbligo di istruzione si fonda sul coordinamento tra autonomia scolastica e territoriale, tra la valutazione del caso specifico da parte del dirigente scolastico, quale autorità di prossimità, e il potere di ammonimento del sindaco.

Il procedimento amministrativo presupposto manifesta la volontà del Legislatore di rendere prioritario il ritorno a scuola dell'alunno. Solo quando si rivelerà fallita l'attività di prevenzione dell'abbandono scolastico, interviene, come *extrema ratio*, la sanzione penale, comunque subordinata al criterio più rigoroso della prova "oltre ogni ragionevole dubbio".

#### 4. Coordinamento istituzionale e procedimento amministrativo

La dispersione scolastica è un fenomeno complesso e multifattoriale, ma il decentramento ha contribuito, quando non accompagnato da un coordinamento efficace, a far emergere divari territoriali e disuguaglianze nell'accesso all'istruzione e nel successo scolastico<sup>57</sup>.

Il dialogo tra organizzazione e attività di prevenzione della dispersione scolastica dimostra come il punto di equilibrio tra coesione e autonomia vada ricercato nel coordinamento dell'attività dei diversi soggetti responsabili<sup>58</sup>.

Il rapporto fra i molteplici soggetti preordinati alla cura dell'interesse generale, nel sistema delle reti, è stato ricondotto alla figura di cerchi "tangenti in alcuni punti, intersecanti in altri e separati per altri punti ancora"<sup>59</sup>. Nella rete scolastica, Stato, Regioni, enti locali, scuole e genitori devono così cooperare in un'attività, tangente, intersecante o talvolta separata, ma sempre convergente verso il fine di garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione su tutto il territorio nazionale.

Il coordinamento consiste nel realizzare tra le autorità, pubbliche e private, forme di collegamento e di armonizzazione delle attività per il perseguimento di fini comuni<sup>60</sup> e, quindi, per sua natura sfugge a una tipizzazione o all'incorporazione in atti formali<sup>61</sup>. Così come l'obbligo di istruzione, in quanto espressione del diritto fondamentale allo studio, non può essere concepito unicamente in termini di adempimento formale.

È fondamentale, infatti, realizzare percorsi formativi personalizzati, che tengano conto della complessità educativa e sociale, e monitorare le situazioni a rischio di abbandono. A tal fine, unitamente agli incentivi del PNRR alle iniziative di partenariato con gli enti del Terzo Settore, andrebbero implementati i momenti di confronto delle istituzioni scolastiche con la Procura e il Tribunale per i Minorenni, le Forze dell'Ordine, le associazioni.

Il terreno privilegiato in cui il coordinamento può esprimere la propria forza mediatrice tra le rappresentate esigenze di cooperazione e quelle di autonomia dei singoli soggetti responsabili

<sup>57</sup> Si veda, in proposito, il report dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *La dispersione scolastica in Italia: un'analisi multifattoriale*, in [garanteinfanzia.org](http://garanteinfanzia.org), 2022.

<sup>58</sup> F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 218.

<sup>59</sup> L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, CEDAM, Padova, 1988, p. 68 e p. 197.

<sup>60</sup> M. D'ALBERTI, *Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto*, in G. AMATO – G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 60.

<sup>61</sup> V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 630-635.



non può che essere il procedimento amministrativo, naturalmente deputato alla composizione di vari interessi.

La predeterminazione di finalità e garanzie procedurali uniformi rappresenta il momento di unità che consente alle singole istituzioni di avanzare di pari passo. L'autonomia è esercitata in favore di un approccio preventivo e personalizzato, che sostituisca opportunamente il modello fondato sulla repressione penale di un abbandono già realizzato.

In questa prospettiva, il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione può rappresentare un modello per la prevenzione di fenomeni di allarme sociale e per il coordinamento plurilaterale.

Il procedimento amministrativo, con il coordinamento dei diversi livelli di tutela apprestati, diviene un presidio essenziale per prevenire l'abbandono scolastico, appianare le disuguaglianze e garantire l'effettività del diritto costituzionale all'istruzione.