



DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E INCLUSIONE NELLE SCUOLE DOPO LA  
PANDEMIA. QUALI DISEGUAGLIANZE, QUALE AUTONOMIA?

9 DICEMBRE 2022

*federalismi.it*

Fascicolo n. 32/2022

Stefania Baroncelli (a cura di)



ISSN 1826-3534

Numero 32, 2022

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Annamaria Poggi

Vice Direttore responsabile: Prof. Federica Fabrizzi

Comitato di direzione: Prof. Andrea Biondi, Prof. Luisa Cassetti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: dott. Federico Savastano (Redattore Capo); Prof. Francesco Battaglia; Prof. Cristina Bertolino; dott. Giovanni Boggero; Prof. Tanja Cerruti; dott. Caterina Domenicali; Prof. Giovanni Piccirilli; Prof. Massimo Rubechi; Prof. Martina Sinisi; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Simone Barbareschi; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Luisa Giurato; dott. Eleonora Iannario; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Nicola Pettinari; dott. Giulia Renzi; dott. Francesco Severa; dott. Sergio Spatola.

E-mail: [redazione@federalismi.it](mailto:redazione@federalismi.it)



# Sommario

## EDITORIALE

- Diritto alle diversità e inclusione nelle scuole: disabilità, condizioni economico-sociali, background migratorio, genere, orientamento sessuale e minoranze linguistiche, di *Stefania Baroncelli*..... iv

## SAGGI E ARTICOLI

- Fra visioni distopiche e manifestazioni di resilienza. Scuola e inclusione in tempo di Covid, di *Giuditta Matucci*..... 1
- L'inclusione scolastica negli sviluppi normativi e nella giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni, di *Giuseppe Chiara*..... 17
- Dal “Piano nazionale per l'educazione al rispetto” all'autonomia scolastica: il metodo “reticolare” per l'inclusione e l'integrazione, di *Anna Simonati*..... 35
- L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?, di *Annamaria Poggi*..... 49
- Capacità, merito e carenza di mezzi. Riflessioni critiche sul diritto allo studio, di *Monica Rosini* 67
- Integrazione nella scuola inclusiva: alunni con *background* migratorio nella scuola italiana in una prospettiva europea, di *Orsolya Farkas*..... 94
- Scuola e minoranze linguistiche nelle autonomie speciali alpine, di *Esther Happacher* e *Matteo Cosulich*..... 115

## PAPER

- Fra Il principio di inclusione sociale e suo riverbero nella materia della pubblica istruzione, di *Mario Falanga* ..... 138

# Diritto alle Diversità e inclusione nelle scuole. Disabilità, condizioni economico-sociali, *background* migratorio, genere, e minoranze linguistiche

**di Stefania Baroncelli**

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico  
Libera Università di Bozen/Bolzano

**Abstract [It]:** L'articolo esamina il concetto di diversità nella scuola dalla prospettiva del diritto costituzionale e della tutela delle libertà, individuando all'interno della Costituzione italiana e del quadro giuridico europeo un principio di inclusione. Dopo aver evidenziato le crescenti disuguaglianze prodotte dalla recente pandemia di covid-19, vengono affrontati i fattori che creano maggiori discriminazioni nelle scuole e nelle università: la disabilità, il *background* migratorio, le condizioni socio-economiche, il genere, le diverse lingue madri delle minoranze linguistiche. L'autonomia funzionale concessa alle scuole, sebbene molto limitata, ha facilitato alcune iniziative per proteggere i più vulnerabili durante la pandemia.

**Title:** Introduction. Right to Diversity and Inclusion in Schools. Disability, socio-economic conditions, migration background, gender, and language minorities

**Abstract [En]:** The article examines the concept of diversity in schools from the perspective of constitutional law and the protection of freedoms, identifying within the Italian Constitution and the European legal framework a principle of inclusion. After highlighting the growing inequalities produced by the recent covid-19 pandemic, the factors that create the greatest discrimination in schools and universities are addressed: disability, migratory background, socio-economic conditions, gender, different mother tongues of linguistic minorities. The functional autonomy granted to schools, although very limited, has facilitated some initiatives to protect the most vulnerable during the pandemic.

**Parole chiave:** diversità, scuola, inclusione, disabilità, minorità

**Keywords:** diversity, school, inclusion, disability, minority

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. L'impatto della pandemia sulla scuola e le fragilità. 3. L'inclusione e le discriminazioni nella Costituzione. 4. Dalle disuguaglianze alle diversità: un percorso ragionato sui contributi del numero speciale.

*“Gli Stati parte garantiscono un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita”*

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, 2006, ratificata dall'Italia nel 2009

## 1. Introduzione

Questo numero speciale nasce dal progetto di ricerca “Diversità e inclusione nelle scuole: soluzioni giuridiche e buone pratiche” (abbreviato DISCO). Esso si propone di analizzare l'impatto del pluralismo culturale sull'educazione, partendo dal presupposto che i nostri sistemi educativi non possono rimanere prevalentemente monolingui e uniculturali. Il pluralismo culturale è, tuttavia, analizzato nel quadro più

ampio dell'educazione inclusiva, considerando le differenze culturali come una delle tante caratteristiche che contraddistinguono tutti gli studenti a scuola. Le scuole inclusive devono tenere conto di tutte le differenze umane e superare un approccio basato sulle categorie che potrebbe generare fenomeni di etichettatura e discriminazione.

Il numero speciale intende analizzare il concetto di diversità all'interno della scuola dalla prospettiva del diritto costituzionale e della tutela delle libertà, soffermandosi non solo sulle garanzie normative di tutela contro la discriminazione, ma evidenziando anche le iniziative che mirano a valorizzare la diversità rendendola un elemento positivo. L'idea centrale della ricerca, che costituisce l'elemento unificante, è quella di rintracciare all'interno della Costituzione e, per *relationem*, del quadro giuridico europeo, un principio di inclusione che si applichi a scuole e università. Tale risultato costituisce il primo passo della ricerca ed è finalizzata a creare un terreno di dialogo comune – sia terminologico sia concettuale – all'interno del gruppo di giuristi partecipanti al progetto, che include ricercatori di diritto pubblico e costituzionale, amministrativo e diritto dell'Unione europea della Libera Università di Bolzano, che coordina il progetto, di Trento, Innsbruck, Torino, Pavia e Catania. L'obiettivo finale sarà poi di confrontare le soluzioni normative qui analizzate con i risultati cui è giunta l'analisi pedagogica e di suggerire come il quadro giuridico possa essere migliorato nonché, anche, adattato e meglio implementato per affrontare le nuove sfide dell'inclusione. Il progetto, finanziato dalla Libera Università di Bolzano, prevede infatti un approccio interdisciplinare dove il gruppo di ricercatori di diritto ha intrapreso un percorso di confronto con il gruppo di pedagogisti della Facoltà di Scienze della formazione (sede di Bressanone) per affrontare temi comuni all'inclusione, che toccano sia il diritto costituzionale sia le modalità di insegnamento.<sup>1</sup> Il progetto di ricerca, coordinato da Stefania Baroncelli e Dario Ianes, prevede anche una piattaforma di sensibilizzazione collettiva e un'app curata da Antonella De Angeli.

Gli autori del numero speciale, nei loro contributi, dopo essersi soffermati su un'analisi di carattere generale sul concetto di inclusione dal punto di vista interdisciplinare e costituzionalistico e avere evidenziato le crescenti disuguaglianze prodotte dalla recente pandemia di covid-19, affrontano i fattori che creano maggiore discriminazione nelle scuole e, anche, nelle università, concentrandosi ciascuno su un aspetto specifico di diversità e di disuguaglianza. Si soffermano, quindi, sulle diversità nascenti da disabilità, da *background* migratorio, da condizioni socio-economiche e dal merito, da diversità di sesso e orientamento sessuale, dalla diversità della madrelingua tipica delle minoranze linguistiche. Altre autrici si sono focalizzati più sull'aspetto organizzativo e sul procedimento decisionale, con riferimento all'evoluzione costituzionale e normativa, cercando di capire come l'autonomia funzionale riconosciuta

---

<sup>1</sup> Per interessanti prospettive di ricerca di impostazione simile, cfr. G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, 2019, 100.

alle scuole e all'università sia effettiva e come incida sulla implementazione delle misure a protezione delle diversità.

Gli autori evidenziano come l'intensità della protezione vari in base al tipo di discriminazione. Sicuramente le garanzie normative contro le discriminazioni basate sulle condizioni di disabilità degli studenti costituiscono il nucleo forte della normativa e degli interventi giurisprudenziali. Ciò deriva dal fatto che, per lungo tempo, gli alunni con disabilità sono stati esclusi dal sistema educativo ordinario italiano e che ancora permangono gravi difficoltà pratiche nell'applicazione della normativa. Si pensi che ancora adesso in molti Stati europei le famiglie non mandano a scuola i figli con disabilità, date le difficoltà incontrate, condannando i figli a una sorta di segregazione e isolamento.<sup>2</sup> La gestione della disabilità, fino agli anni '70, era stata affidata all'esclusivo monopolio medico; in seguito alle riforme normative adottate a partire dal 1971 è stata aggiunta una importante componente sociale e psicologica, in base all'evoluzione della ricerca scientifica e le indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità contenute nell'ICF, che accolgono un modello bio-psico-sociale di disabilità.<sup>3</sup> Tuttavia, per i casi più gravi come anche più lievi di disabilità (disabilità, disturbi evolutivi specifici come disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)) occorre una diagnosi clinica certificata per godere dei diritti che sono garantiti dalla legge. Un altro motivo per cui questa categoria di alunni è particolarmente protetta deriva dal fatto che esiste una normativa internazionale – la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – che è stata ratificata dall'Italia e che è vincolante.

La normativa che protegge contro gli altri tipi di disegualianze è meno incisiva; è questo il caso della discriminazione per il colore della pelle e per il *background* migratorio, che è lasciata più alle scelte delle scuole e alla normativa generale che ad obblighi normativi veri e propri. Ciononostante, ci sono iniziative interessanti tese a promuovere il rispetto per le differenze nei bambini a scuola, come dimostra il “Piano nazionale per l'educazione al rispetto” analizzato da Anna Simonati. Per quanto riguarda le scuole delle minoranze, il nucleo forte della protezione normativa è costituito dalle tutele riconosciute per l'apprendimento della seconda lingua (c.d. L2), di solito riconosciute nello Statuto di autonomia o in leggi

---

<sup>2</sup> Cfr. i dati presentati dal Comitato europeo dei diritti sociali nella decisione dell'11 settembre 2013 nell'azione collettiva presentata dall'Azione europea delle persone con handicap sul diritto all'educazione dei bambini e adolescenti autistici contro la Francia (ricorso n° 81/2012) osservava che in Francia solo il 20% dei bambini autistici erano scolarizzati, contro l'80% di bambini non scolarizzati, e quindi esclusi dal godimento del diritto all'istruzione. Vedi anche Corte europea dei diritti dell'uomo, V sez., [Bettina Dupin c. Francia, ricorso 2282/17](#), §21 (irricevibile); Corte europea dei diritti dell'uomo, II sez., [Ozgan Baris Sanlisoy c. Turchia, ricorso 77023/12](#) (irricevibile); Corte europea dei diritti dell'uomo, II sez., [Emver Şahin c. Turchia, ricorso 23065/12](#) (mancato accesso ai locali dell'università; violazione dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in congiunzione con l'art. 2 del Protocollo 1); Corte europea dei diritti dell'uomo, I sez., [G.L. c. Italia, ricorso 59751/15](#) (mancanza di sostegno scolastico specializzato in una scuola elementare; violazione dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in congiunzione con l'art. 2 del Protocollo 1).

<sup>3</sup> ICF è la classificazione internazionale del funzionamento della disabilità e della salute prodotta dall'OMS. In base a tale modello, la disabilità è prodotta dall'interazione fra le caratteristiche di salute e i fattori contestuali. Vedi il testo in italiano pubblicato da Erickson, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42417/9788879466288\\_ita.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42417/9788879466288_ita.pdf) (versione breve).

regionali che si uniscono a strumenti di tutela per l'apprendimento della lingua nei confronti di alunni con *background* migratorio.

## 2. L'impatto della pandemia sulla scuola e le fragilità

Di recente, il diritto all'istruzione è stato oggetto di rinnovato interesse da parte della dottrina giuridica e costituzionalistica.<sup>4</sup> Tale attenzione è cresciuta in seguito alle modifiche delle modalità didattiche e organizzative delle lezioni introdotte a causa dell'esplosione della pandemia da covid-19, che hanno messo in discussione il concetto stesso del diritto all'istruzione, ridefinendone i confini e le modalità di trasmissione delle conoscenze, abilità e saperi.<sup>5</sup> Nei paesi europei, come in tutto il mondo, si sono avvicinate norme di emergenza con le quali si imponeva la chiusura delle scuole, dalla primaria all'università, per tagliare e limitare il contagio da covid-19, tutelare la salute e assicurare il funzionamento del sistema ospedaliero. Dato il soggiorno prolungato in locali chiusi da parte degli studenti, le scuole erano identificate come uno dei veicoli di propagazione del virus, insieme ai trasporti e, in generale, ai luoghi di riunione e di assembramento chiusi. Sia i bambini sia gli adolescenti potevano, infatti, ammalarsi a causa del virus e trasmetterlo ad altri familiari o membri della comunità, sebbene raramente essi stessi si ammalassero gravemente a causa del covid-19.

Durante i periodi di maggiore recrudescenza del virus la scuola è stata chiusa e sostituita dalla didattica a distanza (DAD). Questa ha assunto varie forme, in base alle normative e istruzioni nazionali e locali e alle disponibilità tecniche delle scuole. Dopo il primo periodo di emergenza, la scuola è ripresa in presenza, previa adozione di modalità che, in modo più o meno tassativo, assicuravano il distanziamento degli studenti, lo scaglionamento delle presenze, l'obbligo di portare mascherine adeguate, di effettuare

---

<sup>4</sup> M. CAVINO e F. CORTESE (curr.), *Editoriale. La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, fascicolo 3/2021, ivi inclusa F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettive*, 11 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (curr.), *Le dimensioni costituzionale dell'istruzione*, Napoli, 2014, 147 ss.; G. MATUCCI e F. RIGANO (curr.), *Costituzione e Istruzione*, Milano, 2016; A.M. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019.

<sup>5</sup> S. BARONCELLI, *La didattica online al tempo del Coronavirus: questioni giuridiche legate all'inclusione e alla privacy*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 437 ss.; R. CALVANO, *L'istruzione, il Covid-19 e le disegualianze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2020, 57 ss.; P. CIARLO, *La scuola come contropotere critico (ovvero in difesa della didattica in presenza)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2 del 2020, 230 ss.; L. CONTE, *La scuola si è fermata. L'impatto del Covid-19 sui diritti all'istruzione, all'educazione e all'insegnamento*, in A. POGGI, F. ANGELINI, L. CONTE (curr.), *La scuola nella democrazia. La democrazia nella scuola*, Napoli, 2020, 129 ss.; G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio AIC*, n. 3 del 2020, 410 ss., e Id., *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in Id. (cur.), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020, 13 ss.; S. PRISCO, *La didattica universitaria a distanza: "filosofia", opportunità, limiti e rischi*, in *Diritti fondamentali*, n. 2 del 2020, 1082 ss.; F. RESCIGNO, *La gestione del Coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio AIC*, n. 3 del 2020, 253 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in questa *Rivista*, n. 3 del 2020, 513 ss.; M. TROISI, *Il dialogo tra agenzie educative nella scuola ai tempi del Covid-19*, in G. LANEVE (cur.), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, cit., 85 ss.; F. DI LASCIO, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it*, n. 4 del 2021, 90 ss.; M. Falanga, *Ordinamento di emergenza sanitaria e il suo impatto sul sistema d'istruzione pubblica*, in *Società e diritti*, n. 11 del 2021, 161 ss., e G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza, fra inclusione e solidarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2021, 623 ss.





tamponi e di arieggiare con frequenza le aule.<sup>6</sup> Tali disposizioni sono state adottate in Italia come altrove, anche se con modalità e intensità diverse, incidendo sul diritto all'istruzione riconosciuto dalla Costituzione e creando nuove fragilità e esclusioni.<sup>7</sup>

In alcuni Stati le reazioni delle famiglie hanno trovato un epilogo davanti al giudice costituzionale. È il caso della Germania, ove il ricorso contro la decisione di chiudere la scuola dal 22 aprile al 30 giugno 2021 stabilita dalla “*Bundesnotbremse*” ha condotto a una decisione del Tribunale costituzionale federale. La sentenza, nel rigettare i ricorsi delle famiglie, ha costituito un'occasione per puntualizzare i diritti degli alunni nei confronti della scuola.<sup>8</sup> Il Tribunale costituzionale tedesco ha stabilito, per la prima volta, il diritto all'educazione scolastica dei bambini e degli adolescenti nei confronti dello Stato. Tale diritto deriva dal combinato disposto dell'art. 2, co. 1, della Legge fondamentale, che riconosce il diritto allo sviluppo libero della propria personalità, e dell'art. 7, co. 1, che attribuisce allo Stato il potere di sovrintendere all'organizzazione scolastica.<sup>9</sup> La sentenza riconosce il diritto a ricevere supporto e assistenza dallo Stato; questo ha l'obbligo di garantire l'istruzione scolastica come strumento per lo sviluppo della personalità e l'indipendenza dei cittadini in età scolastica. Rilevante è l'affermazione secondo la quale il diritto all'istruzione deve essere inteso in senso ampio e sostanziale, poiché comprende non solo l'insegnamento delle competenze e delle abilità ma include anche aspetti di pedagogia ed educativi generali la cui funzione è di sviluppare la crescita dei bambini. Il diritto all'istruzione consiste, dunque, nella garanzia di standard minimi di istruzione necessari ad assicurare lo sviluppo degli alunni e la loro trasformazione in persone autosufficienti, capaci di godere delle opportunità in modo equo. Tuttavia, tale diritto non si spinge fino ad includere la richiesta di disegnare il sistema scolastico in un certo modo. È vero, nota il Tribunale costituzionale federale, che il legislatore può comprimere questo diritto solo in casi del tutto eccezionali, e solo per tutelare interessi costituzionali prevalenti ritenuti di essere protetti. Tuttavia, lo Stato non può comprimere il diritto all'istruzione sulla base della scarsità delle risorse economiche.

Il Tribunale costituzionale nota come la decisione di chiudere le scuole in presenza e di sostituirle con la DAD sia da giustificare, poiché, dato il livello di conoscenza scientifica, altre metodologie meno invasive del diritto all'istruzione ma egualmente efficaci, per esempio la scuola all'aperto, l'introduzione di sistemi di ventilazione, un maggiore distanziamento fra studenti e l'effettuazione di tamponi, non erano individuabili nella primavera 2021 o non c'era consenso sulla loro efficacia o la loro organizzazione era

---

<sup>6</sup> ONU, UNICEF, BANCA MONDIALE, WORLD FOOD PROGRAMME, UNHCR, *Framework for reopening schools*, giugno 2020.

<sup>7</sup> M. COPPOLA E G. MASULLO, *Autoisolamento sociale volontario ed emergenza Covid-19: uno studio netnografico tra i giovani Hikikomori italiani durante la pandemia*, in *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, OpenLab on Covid-19, 2021.

<sup>8</sup> [Bundesverfassungsgericht, 971/21, 1 BvR 1069/21](#).

<sup>9</sup> Art. 2, comma 1, Cost. tedesca: “Ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità, in quanto non violi i diritti degli altri e non trasgredisca l'ordinamento costituzionale o la legge morale”. L'art. 7, comma 1, della Cost. tedesca stabilisce che “L'intera organizzazione scolastica è sottoposta alla sorveglianza dello Stato”.



troppo complicata, come sottolineato dal Robert Koch Institute.<sup>10</sup> Fra l'altro, la federazione tedesca aveva varato il “*Digital Compact for Schools*”, un programma da 1,5 miliardi di euro a favore dei *Länder* per migliorare le strutture informatiche per l'insegnamento a distanza, e aveva finanziato l'installazione di purificatori d'aria nelle aule. Un altro elemento considerato dal Tribunale per valutare la ragionevolezza della misura è la breve durata della chiusura della scuola, intercorrente dall'aprile al giugno 2021 (c.d. temporaneità). Infine, la sentenza analizza l'impatto che la chiusura della scuola ha avuto nel diritto a una vita familiare, riconosciuto dall'art. 6 della Legge fondamentale tedesca. Il tribunale si basa su uno studio condotto dal *Federal Institute for Population Research*, secondo il quale sono state le famiglie monoparentali e con i bambini che, prima della pandemia, usufruivano di un aiuto scolastico pomeridiano ad avere maggiormente risentito della chiusura delle scuole in presenza, con la conseguenza di doversi assentare dal lavoro. In generale, il tribunale calcola che i genitori hanno speso da 1,3 a 2,3 ore al giorno per seguire i figli. Tale situazione ha fatto nascere l'obbligo dello Stato di intervenire per proteggere le famiglie dalla perdita di reddito; ciò che lo Stato ha fatto modificando la normativa in ambito sociale e compensando le famiglie dalla perdita di reddito.<sup>11</sup>

L'analisi, seppur breve, di tale sentenza è utile per comprendere quali siano i diritti costituzionali sui quali la pandemia ha inciso per quanto riguarda la scuola, in via comparata. La situazione in Italia è descritta in questo numero speciale da *Giuditta Matucci*, che indaga sull'impatto dell'emergenza determinata dalla pandemia sul carattere di inclusività della scuola. L'autrice ben evidenzia le carenze che si sono verificate soprattutto nella prima parte della pandemia, durante la quale gli alunni si sono dovuti accontentare della DAD, con grave perdita dell'elemento relazionale. Giuditta Matucci evidenzia come la giurisprudenza costituzionale italiana abbia da sempre stabilito che, in caso di emergenza, non esistono gerarchie fra i diritti, ossia “diritti tiranni” capaci di sottrarsi ad un processo di bilanciamento, sebbene il dibattito fra i costituzionalisti sia ampio e variegato al riguardo. Anche ammessa la priorità di provvedimenti a favore della salute pubblica – argomenta l'autrice – ci sarebbe da capire se tali misure abbiano rispettato il contenuto essenziale dei diritti o se, invece, si siano tradotte in misure sproporzionate o irragionevoli. L'autrice punta il dito contro alcune criticità dell'intervento normativo: il fatto che le misure siano intervenute *ex post* ha fatto sì che i danni siano stati risentiti soprattutto dagli alunni più fragili. Si pensi al mancato uso (o al divieto) dell'istruzione domiciliare durante la pandemia; strumento fondamentale per i casi di disabilità gravissima. Si pensi, anche, alla misura, introdotta peraltro all'ultimo momento, della reiscrizione allo stesso anno di corso su decisione del dirigente scolastico e sollecitazione delle famiglie,

---

<sup>10</sup> ROBERT KOCH INSTITUTE, *School-Related COVID-19 Control Measures*, July 2021, consultabile su [https://www.rki.de/EN/Content/Institute/International/COVID\\_ZIG\\_en/Report\\_Issue6\\_School-Related\\_COVID-19\\_Control%20Measures.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/EN/Content/Institute/International/COVID_ZIG_en/Report_Issue6_School-Related_COVID-19_Control%20Measures.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>11</sup> La misura è stata introdotta con la modifica del Quinto Libro del Codice sociale tedesco (*Fünftes Buch Sozialgesetzbuch* – SGB V).

all'interno di un quadro di automatica ammissione all'anno successivo. Le misure adottate l'anno successivo al 2020/21 sono valutate in modo più positivo dall'autrice, sebbene non tutte le scuole siano riuscite a mettere in atto misure di prevenzione delle situazioni di disagio, come la frequenza in presenza degli alunni con BES, poiché rimesse all'autonomia delle singole scuole. Altre conseguenze della pandemia sono identificate dall'autrice nella ridefinizione del ruolo della famiglia rispetto alla scuola e, soprattutto, nel rilancio della dimensione autonomistica della scuola: in alcuni casi la scuola, facendo virtù della propria autonomia, ha saputo trovare soluzioni innovative, sfruttando le possibilità offerte dai "Patti educativi di comunità" riconosciuti dal DM 30/2020. La gestione emergenziale della scuola ha, infatti, avuto il vantaggio di sollecitare la libertà progettuale di singoli insegnanti e delle singole scuole, con alcuni risultati da replicare nel futuro.

### 3. L'inclusione e le discriminazioni nella Costituzione

"Inclusione e scuola": un binomio divenuto ormai indissolubile. Mentre nel passato si parlava soltanto di integrazione degli alunni all'interno di una classe, con riferimento alla facilitazione dell'adattamento di un singolo studente alle regole del gruppo - classe,<sup>12</sup> adesso si preferisce utilizzare il concetto di inclusione, con riferimento non alla situazione giuridica e sociale del singolo studente, ma alla condizione della classe e della scuola stessa. L'inclusione è infatti, "un processo di riforme sistematiche che incorporano cambiamenti e modifiche di contenuti, metodi di insegnamento, approcci, strutture e strategie di istruzione per superare le barriere con una visione mirata a fornire a tutti gli studenti della pertinente fascia d'età un'esperienza di apprendimento equa e partecipativa e un ambiente che meglio corrisponde alle loro esigenze e preferenze".<sup>13</sup> Questo cambio di impostazione è dovuto all'influenza di molteplici strumenti e documenti di tipo internazionale. Un impulso importante in Italia è stato dato dalla ratifica della "Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità", avvenuta nel 2009. Fondamentale è l'art. 24 della Convenzione, ove si legge che "Gli Stati Parti riconoscono il diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Allo scopo di realizzare tale diritto senza discriminazioni e su base di pari opportunità, gli Stati Parti garantiscono un *sistema di istruzione inclusivo* a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita". Ciò significa non escludere gli alunni con disabilità dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità e garantire loro l'accesso, su basi eguali, all'interno della loro comunità. L'integrazione all'interno della classe dovrà avvalersi di un "accomodamento ragionevole" stabilito in base ai bisogni particolari di ciascuno studente. Dovranno così

---

<sup>12</sup> L'integrazione è "un processo di collocamento di persone con disabilità nelle istituzioni educative tradizionali esistenti purché queste persone riescano ad adattarsi ai requisiti standardizzati di tali istituzioni". La definizione è del COMITATO DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ (CRPD Committee). Vedi Commenti Generali n. 4, (art. 24) para. 11, 2016.

<sup>13</sup> Ivi.

essere assicurati gli adattamenti che si rendono necessari per ciascuno studente in base alla sua condizione di disabilità, senza che sia imposto alla scuola un onere sproporzionato o eccessivo. In tal modo è possibile anche a questi studenti godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli altri.

La legge sulla c.d. “Buona scuola” (l. 107/2015) si conforma a tale cambio di paradigma. Una scuola inclusiva è una organizzazione che non solo rispetta, ma valorizza le diversità, improntata al rispetto, dove si applicano i principi di individualizzazione – in base al quale le discriminazioni sono vietate – e di personalizzazione – intesa come libertà e differenziazione. Questo passaggio è fondamentale, poiché una scuola inclusiva è una scuola che riesce a mettere in discussione alcuni dogmi che essa applica e a introiettare gli stimoli e i bisogni che gli vengono dalla comunità scolastica, facendone un valore. L’inclusione trova riconoscimento nell’art. 34 Cost., secondo il quale “la scuola è aperta a tutti”; ciò significa che esiste un diritto-dovere di frequentare la scuola che si sviluppa soprattutto durante i primi anni di vita, tanto è vero che essa “è obbligatoria e gratuita”. La gratuità della scuola per almeno otto anni, come stabilito nell’art. 34 Cost., assicura l’effettività di questo diritto-dovere. Tale periodo è stato portato adesso a dodici anni o fino al conseguimento di una qualifica di almeno tre anni entro i diciotto anni di età dal d.lgs. 76/2005, che definisce i principi generali e i livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato deve assicurare nell’ambito dell’istruzione e della formazione professionale.<sup>14</sup> La Repubblica italiana (incluso lo Stato e le Regioni) si fa carico di assicurare la scuola inclusiva, intesa come servizio pubblico, poiché l’istruzione e l’educazione dei giovani sono compito della Repubblica (art. 33 Cost.) che, in collaborazione con le famiglie, assolve tale compito istituendo scuole statali per tutti gli ordini e i gradi. Ciò include anche il riconoscimento a enti privati il diritto di creare e istituire scuole e istituti di educazione, in conformità al principio di democrazia pluralista che contraddistingue la Costituzione repubblicana.

Gli articoli 33 e 34 della Costituzione applicano alla scuola il principio personalista di cui all’art. 2 Cost.; anzi si può dire che la scuola, in quanto formazione sociale tutelata dall’art. 2 Cost., costituisce il presupposto stesso per il godimento degli altri diritti costituzionali poiché permette lo sviluppo della personalità degli scolari e l’acquisizione delle competenze professionali e delle capacità educative che permetteranno ai giovani, una volta divenuti adulti, di inserirsi nel mondo lavorativo o di proseguire la propria formazione negli istituti di istruzione superiore<sup>15</sup>. Per una organizzazione della scuola costituzionalmente orientata è anche fondamentale l’applicazione del principio di non discriminazione di

---

<sup>14</sup> Art. 1, d. lgs. 76/2005, *Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, a norma dell’articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53*: “la Repubblica assicura a tutti il diritto all’istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età”.

<sup>15</sup> G. CHIARA, *Scuola e nuove problematiche di inclusione sociale*, in A. CIANCIO (cur.), *Ripensare o “rinnovare” le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2020, 77-96.

cui all'art. 3 Cost. Questo rileva, in primo luogo, nella sua componente formale, di cui al primo comma, che colpisce le discriminazioni o la non differenziazione che possono essere contenute nelle leggi in considerazione del colore della pelle, della provenienza sociale o della cittadinanza, del sesso o dell'orientamento sessuale, della lingua, della religione o della cittadinanza (o la condizione di apolidia) degli studenti. Si tratta di discriminazioni che possono colpire gli studenti già nel procedimento di ammissione e i professori al momento dell'assunzione ma anche successivamente, una volta che lo studente è stato ammesso o il docente assunto. Più di recente ha assunto un'importanza crescente anche il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., il quale prende atto che il diritto all'istruzione previsto dalla normativa vigente per tutti, in alcuni casi non sono sufficienti, poiché alcune categorie di studenti non possono usufruirne in modo efficace per una loro condizione – un “ostacolo economico e sociale” secondo l'art. 3, co. 2, Cost. – che deve essere rimossa tramite appositi interventi di politica pubblica. Così, in base al principio di eguaglianza sostanziale sono legittimati interventi e valutazioni differenziati nei confronti degli studenti portatori di handicap mentali e fisici di varia gravità, e degli studenti che non parlano la lingua nazionale perché immigrati o perché facenti parte di una minoranza linguistica, o che vivono lontani e in posti isolati o in condizioni disagiate dal punto di vista economico o sociale.

La necessità di un trattamento differenziato nei confronti di scolari affetti da handicap era ben presente ai padri costituenti, che avevano previsto disposizioni apposite nella sezione della Costituzione dedicata ai diritti sociali. Si tratta dell'art. 38 Cost., che postula un intervento normativo ad hoc nei confronti degli inabili e dei minorati i quali, senza distinzioni, “hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale”. In base a questa disposizione è iniziato così il cammino per l'integrazione nella scuola degli studenti portatori di handicap. In precedenza l'ordinamento italiano prevedeva le classi differenziali ispirate alla logica della separazione fra alunni normodotati e alunni portatori di handicap: questi ultimi erano visti come una causa di disturbo rispetto all'andamento della classe e per questo affidati a maestri-medici.<sup>16</sup> La separazione delle classi risale alla riforma Gentile del 1923 (R.D. 3126/1923) che, pur estendendo l'obbligo scolastico fino al quattordicesimo anno di età, stabiliva un'educazione separata per i ciechi e ipovedenti in strutture separate con docenti specializzati. Tale separazione era stata poi resa più articolata durante il periodo fascista con la creazione delle classi differenziali, riservate agli alunni con lievi disturbi, e delle scuole speciali, dedicate ai bambini sordi, ciechi e con disturbi psichici.<sup>17</sup>

La coscienza delle conseguenze negative e ghehettizzanti derivanti dal sistema di esclusione inizia ad emergere negli anni '60, per poi approdare, negli anni '70, alla riforma legislativa che, almeno in teoria,

---

<sup>16</sup> D. BELLOCCO, *La persona con disabilità alla luce dei risvolti costituzionali*, in *Ratio Iuris*, ottobre 2021, 3.

<sup>17</sup> Si tratta del R.D. 786/1933.

prevede la possibilità di inserire i disabili nelle classi comuni. La legge 118/1971 afferma, infatti, il principio dell'inserimento dei portatori di handicap, assicurando loro il trasporto gratuito, l'assistenza in classe nei casi più gravi e l'accesso ai locali scolastici.<sup>18</sup> Il cammino legislativo per una scuola inclusiva continua poi con leggi che puntualizzano le modalità di inserimento e di trattamento dei bambini disabili all'interno delle classi comuni. Fondamentale in questo senso è la legge 517/1977 che rappresenta un vero salto di qualità, prevedendo il diritto di iscrizione in via normale degli alunni disabili nella scuola elementare e media e la predisposizione di forme di integrazione particolare.<sup>19</sup> Il diritto all'integrazione degli studenti disabili viene poi puntualizzato ed esteso per l'intervento della Corte costituzionale, che amplia l'obbligo all'integrazione nelle classi normali anche alle scuole medie superiori e all'università, con sentenza sostitutiva.<sup>20</sup> Successivamente, la Consulta estende ai bambini disabili dell'asilo nido l'indennità di accompagnamento.<sup>21</sup>

Gli articoli dedicati alla scuola non devono essere considerati da soli, ma sono da interpretare in combinato disposto con le altre disposizioni della Costituzione che riguardano più specificamente l'aspetto organizzativo della scuola. Fra queste spiccano le disposizioni costituzionali dedicate all'efficienza amministrativa, alla sussidiarietà e all'autonomia scolastica. Negli ultimi tempi ha assunto un significato autonomo anche il principio di limitatezza delle risorse economiche, in seguito all'inserimento del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione. L'impatto di questo principio è stato, però, limitato grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha fatto prevalere i diritti dell'alunno disabile sulle esigenze di equilibrio di bilancio, con una sentenza storica che ha posto un limite netto all'incursione del principio di limitatezza delle finanze sull'effettività dei diritti sociali.<sup>22</sup> Una scuola inclusiva è anche una

---

<sup>18</sup> Vedi l'art. 28 della legge 118/1971, secondo il quale "Ai mutilati ed invalidi civili che non siano autosufficienti e che frequentino la scuola dell'obbligo o i corsi di addestramento professionale finanziati dallo Stato vengono assicurati: Il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa, a carico dei patronati scolastici o dei consorzi dei patronati scolastici o degli enti gestori dei corsi; L'accesso alla scuola mediante accorgimenti per il superamento e la eliminazione delle barriere architettoniche che ne impediscano la frequenza; L'assistenza durante gli orari scolastici degli invalidi più gravi".

<sup>19</sup> L'art. 2 di tale legge stabilisce anche che "la scuola attua forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicap con la prestazione di insegnanti specializzati assegnati ai sensi dell'art. 9 del DPR 31 ottobre 1975, anche se appartenenti a ruoli speciali, o ai sensi del quarto comma dell'articolo 1 della legge 24 settembre 1971 n. 820. Agli stessi devono, inoltre, essere assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psico-pedagogico e forme particolari di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti, nei limiti delle relative disponibilità di bilancio e sulla base del programma predisposto dal consiglio scolastico Distrettuale".

<sup>20</sup> Corte costituzionale, [sentenza n. 215 del 1987](#). La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 - recante "Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili" - nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di handicap, prevede che "Sarà facilitata", anziché disporre che "È assicurata" la frequenza alle scuole medie superiori.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, [sentenza n. 467 del 2002](#).

<sup>22</sup> Corte costituzionale, [sentenza n. 80 del 2010](#), [sentenza 275 del 2016](#), [sentenza n. 83 del 2019](#). Su questi sviluppi, vedi E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2019, 814-823; A. Apostoli, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 gennaio 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in questa [Rivista, Studi, 2017/I](#); L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la*

scuola di qualità, ossia riesce a preparare i suoi studenti al meglio per gli studi universitari, realizzando il disegno costituzionale secondo il quale i “capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi” (art. 34 Cost.). Mentre l’istruzione obbligatoria è gratuita, quella superiore non deve esserlo, ma l’effettività del diritto è assicurata attraverso borse di studio, assegni familiari e altre “provvidenze” (art. 34 Cost.) da erogarsi da parte dello Stato e delle Regioni. Le modalità di erogazione sono soggette a procedure amministrative formali, poiché la Costituzione richiede un concorso pubblico, ossia una procedura amministrativa in base a requisiti predeterminati. Le provvidenze e borse di studio sono un carattere essenziale del diritto allo studio, tanto è vero che la Corte ha esteso agli alunni delle scuole private la possibilità di ottenere le provvidenze, ritenendo la limitazione alle scuole pubbliche ingiustificatamente discriminatoria.<sup>23</sup>

#### **4. Dalle diseguaglianze alle diversità: un percorso ragionato sui contributi del numero speciale**

Gli autori del numero speciale, dopo essersi soffermati su un’analisi di carattere generale sul concetto di inclusione dal punto di vista interdisciplinare e costituzionalistico (Falanga e Chiara) e avere evidenziato le crescenti diseguaglianze prodotte dalla recente pandemia di covid-19 (Matucci)<sup>24</sup>, affrontano i fattori che creano maggiore discriminazione nelle scuole e, anche, nelle università, concentrandosi ciascuno su un aspetto specifico di diversità e di diseguaglianza. Si soffermano, quindi, sulle diversità nascenti da disabilità (Chiara), da *background* migratorio (Farkas), da condizioni socio-economiche e dal merito (Rosini), da diversità di sesso e orientamento sessuale (Simonati), dalla diversità della madrelingua tipica delle minoranze linguistiche (Cosulich e Happacher). Altre autrici si sono focalizzati più sull’aspetto organizzativo e sul procedimento decisionale, con riferimento all’evoluzione costituzionale e normativa, cercando di capire come l’autonomia funzionale riconosciuta alle scuole e all’università sia effettiva e come incida sulla implementazione delle misure a protezione delle diversità (Poggi e Simonati).

Fondamentale per comprendere il significato dell’inclusione in ambito scolastico è il saggio di *Mario Falanga*, che bene evidenzia l’origine del concetto partendo dall’analisi sociologica: sono, infatti, gli studi sugli esclusi dalla società che conducono a porre con forza l’esigenza di intervento sulle diseguaglianze sociali, assicurando condizioni di cittadinanza inclusiva. Il significato dell’inclusione sociale, più in

---

*doverosa erogazione*”. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in [Osservatorio AIC](#), n. 1 del 2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [Federalismi.it](#), 17 maggio 2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 29 gennaio 2017; L. ARDIZZONE E R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il “totem” della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in [Diritti Regionali](#), n. 2 del 2017, 173-190; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in [Federalismi.it](#), 17 maggio 2017.

<sup>23</sup> Corte costituzionale, [sentenza n. 454 del 1994](#).

<sup>24</sup> Sul contributo di G. MATUCCI, vedi *supra*, par. 3 di questo articolo.



generale, deriva direttamente dai principi che sono a base dello Stato di diritto e dello Stato sociale e che trovano come pilastri i principi costituzionali di dignità sociale, di solidarietà e di uguaglianza sostanziale. L'autore sottolinea come non sia corretta la vulgata secondo la quale la scuola inclusiva si rivolgerebbe soltanto a persone con problemi di apprendimento e a progetti di interculturalità, poiché nella sua essenza l'inclusione scolastica mira a promuovere la persona umana nella sua identità culturale e sociale e a contrastare forme di esclusione e di discriminazione, diretta o indiretta. Infatti, il principio e la pratica dell'inclusione riguardano tutti gli studenti, nessuno escluso, sebbene siano considerati con particolare attenzione i bisogni che scaturiscono da situazioni personali o sociali che incidono sulle capacità di apprendimento quali gli handicap, i disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), i bisogni educativi speciali (BES), le condizioni di salute, le condizioni di rifugiato o di immigrato e gli svantaggi socio-linguistici o familiari. La pratica dell'inclusione, sottolinea Falanga, non significa peraltro ridurre il livello di apprendimento, poiché l'istruzione deve essere anche di qualità ossia garantire il successo formativo a tutti gli allievi (art. 1. co. 2, DPR 275/1999).

Anche l'articolo di *Giuseppe Chiara* analizza l'evoluzione normativa in materia di inclusione scolastica, con riferimento soprattutto all'apporto della giurisprudenza costituzionale. L'autore sottolinea come il contributo della Corte sia stato essenziale, poiché essa in più occasioni ha anticipato principi successivamente acquisiti dalla legislazione o definito un nucleo indefettibile di garanzie non comprimibili dal legislatore per ragioni di contenimento della spesa pubblica. Chiara sottolinea come la giurisprudenza costituzionale abbia subito una trasformazione profonda negli ultimi 50 anni. Negli anni '70 la Corte aveva dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale fondate sul principio di eguaglianza sulla base sia della diversità delle situazioni oggettive (da una parte, i fanciulli veggenti, dall'altra i fanciulli ciechi) sia sulla base di limiti di bilancio nel caso di mancata attuazione del diritto allo studio di cui all'art 34 Cost. Negli anni successivi, invece, con il mutamento della cornice normativa, anche la giurisprudenza costituzionale assume connotazioni sempre più inclusive, soprattutto con riferimento alla protezione dei diritti degli studenti disabili. La Corte, rigettando la tesi, ormai obsoleta in campo scientifico, secondo la quale i portatori di handicap sono irrecuperabili, individua nella scuola la vera protagonista per il recupero di tali soggetti, per lo sviluppo della loro personalità e l'inserimento nella società e nel mondo del lavoro. Seguendo questo ragionamento di tipo teleologico, la Corte giunge ad includere le persone con handicap nella tutela dell'art. 38, co. 3, Cost., ossia a prevedere il loro diritto di proseguire nell'istruzione superiore (che l'art. 38 Cost., in base a un'interpretazione letterale, garantirebbe solo nei confronti dei "capaci e meritevoli"), argomentando sulla base dell'art. 2 Cost. e art. 3, co. 2, Cost (sent. 215/1987). L'autore sottolinea come l'inclusione scolastica trovi le direttrici del proprio orientamento all'interno della Costituzione italiana nelle norme sul contrasto alle situazioni di disagio



socio-economico e culturale e in quelle che tutelano le persone in condizione di disabilità psicofisica e mentale. Il quadro normativo europeo è ancora più esplicito nel riconoscere il principio di inclusione, attraverso la Convenzione sui diritti del fanciullo - che non solo vieta ogni discriminazione ma esplicita i fondamentali principi del “migliore interesse del bambino” e il diritto all’ascolto del fanciullo capace di discernimento - e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità - che declina i principi di “accomodamento ragionevole”, di “sostegno necessario”, della “progettazione universale” e del diritto ad uno spazio scolastico accogliente ed inclusivo -.

La riflessione si spinge poi ad analizzare la funzione della scuola e i margini di autonomia da essa goduta, in base alla normativa vigente. Il contributo di *Anna Simonati* si incentra sul “Piano nazionale per l’educazione al rispetto” lanciato dallo Stato nel 2017 per promuovere nelle scuole di ogni ordine e grado un insieme di azioni sia formative sia educative per superare le disuguaglianze e i pregiudizi. Tali azioni sono state raggruppate in un portale governativo in base al tema trattato: discriminazione di genere, discriminazione di razza e religione, contrasto all’omofobia, contrasto al bullismo, il mese delle STEM. L’autrice analizza la metodologia utilizzata – definita di tipo olistico – per proporre, approvare e attuare i progetti, che coinvolge i vari organi scolastici e le famiglie degli studenti, con le quali è stipulato un “Patto educativo di corresponsabilità”, una sorta di consenso informato sui contenuti dell’apprendimento che mira a ridurre la portata di eventuali conflitti. Questa analisi la porta a riflettere sulla delimitazione delle funzioni giuridiche della scuola. Mentre non esistono dubbi che la scuola sia competente ad assicurare l’istruzione, l’autrice riconosce che questo non è l’unico aspetto rilevante, dato che il sistema scolastico concorre al processo di maturazione degli alunni, insieme alle famiglie e alle altre formazioni sociali. Ciò deriva non solo dagli artt. 2, 3 e 34 della Costituzione, ma, anche, dalla normativa vigente, sebbene questa sia scarna sul tema (l. 30/2000, l. 53/2003, l. 107/2015). L’autrice sottolinea, quindi, che la trasmissione dei principi di convivenza sociale e il rispetto fra le persone fa parte a pieno diritto dei compiti della scuola, che la esercita insieme alle famiglie. È proprio in questa prospettiva che va valutata la delicata questione dell’inserimento nei programmi scolastici dei temi di sensibilizzazione sull’eguaglianza di genere, già criticata da alcune parti dell’opinione pubblica. L’autrice sostiene che la legittimità di tali interventi non può essere posta in discussione, poiché il diritto dei genitori di educare i figli in base all’art. 34 Cost. non è assoluto e deve essere posto in bilanciamento con il dovere della Repubblica di istruire, con l’obbligo dei fanciulli di frequentare la scuola, e con l’impegno della Repubblica, nelle sue varie componenti, di rimuovere le disparità di trattamento. Un altro punto rilevante indagato dall’autrice riguarda le modalità con cui viene attuato il principio di pari opportunità, che ha nel piano triennale dell’offerta educativa delle scuole (c.d. P.T.O.F.) lo strumento organizzativo principale. La procedura di redazione del PTOF, che si incentra, nel suo momento iniziale, sul “Rapporto di

autovalutazione” dell’istituto, prevede l’instaurazione di rapporti con le famiglie e le associazioni locali e la redazione di una specie di analisi SWOT per la valutazione della performance della scuola. L’autrice identifica molti punti in comune fra tale metodo strategico di progettazione all’educazione con i procedimenti utilizzati nella pianificazione strategica e adottati in Italia soprattutto nella cura del territorio. Anche l’articolo di *Annamaria Poggi* si incentra sul profilo organizzativo delle scuole, con riferimento all’attuazione del principio di autonomia scolastica, di cui l’autrice ricostruisce le basi normative e culturali. Tale autonomia fu introdotta nel 1997 dalla c.d. legge Bassanini (l. 59/1997), che capovolse l’organizzazione scolastica vigente fino a quel momento: fino al 1997, infatti, le scuole erano organi dello Stato e funzionavano come sedi periferiche dell’amministrazione centrale. Tale cambiamento di impostazione, che assumeva, in teoria, il carattere di una vera rivoluzione, era accompagnato dalla volontà di una riforma costituzionale, che avrebbe dovuto riconoscere in Costituzionale le autonomie funzionali, intese come una ibridazione fra autonomia e sussidiarietà. Tuttavia, come riportato dall’autrice, tale disegno fallì per il timore della politica di incidere e ridurre i poteri delle Regioni e degli enti locali. Di questo disegno resta tuttavia il testo dell’art. 117, co. 3, che, attribuendo la materia dell’istruzione alla competenza concorrente delle Regioni, fa salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale. L’autrice argomenta come le concezioni della dottrina del secolo XX° sull’autonomia non siano più sostenibili e pone l’accento sullo stretto rapporto fra scuola e comunità scolastica; la scuola è autonoma dal punto di vista funzionale poiché alla comunità scolastica e ai suoi organi (scelti in base a criteri interni) sono attribuite attività e funzioni di rilievo pubblico per conseguire interessi di tipo generale. In ciò si distingue sia dagli enti politici sia dagli enti pubblici dello Stato, che non hanno una comunità di riferimento. Il quadro che, invece, si è delineato nella realtà è, secondo Annamaria Poggi, sconcertante. Una autonomia funzionale delle scuole avrebbe bisogno di un forte indirizzo e controllo statale che lasci però margini di autonomia alle scuole, una presa di coscienza delle scuole sul fatto di essere autonome e, soprattutto, un accompagnamento delle scuole da parte di strutture di supporto, come le reti di scuole e i centri di servizi autonomi. Invece, le funzioni sono state trasferite ma il Ministero ha mantenuto inalterate le sue funzioni centrali e periferiche. Esso continua ad impartire ordini, ma lascia le scuole prive di sostegno in caso di bisogno, come si è verificato nel caso della prima ondata di covid-19.

L’articolo di *Monica Rosini* affronta un profilo specifico dell’inclusione scolastica, ma di enorme impatto sociale: il diritto allo studio e la sua connessione con il diritto all’istruzione. L’analisi si incentra sull’evoluzione della normativa più recente e sulla giurisprudenza costituzionale. L’autrice, nel ricostruire l’interpretazione del giudice delle leggi, evidenzia come in un primo tempo si fosse affermata una tesi riduttiva della gratuità del diritto all’istruzione, che rendeva in sostanza programmatico il disposto dell’art.

34 Cost. Le sentenze più recenti evidenziano, invece, un concetto ampio di diritto allo studio in base al quale tutti, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, possono accedere ai gradi più alti degli studi: espressione che indica ogni livello e ambito di formazione (inclusa l'università) che siano disciplinati dall'ordinamento. Nel caso degli studenti disabili, la capacità e il merito devono essere valutati secondo parametri peculiari, adeguati alla singola situazione di handicap. Al contrario, situazioni diverse dalla capacità e il merito (e il bisogno economico) devono essere ritenute incostituzionali. Questo è il caso della clausola di residenza, prevista da alcune leggi regionali quale condizione o anche solo elemento di favore per l'accesso ai corsi universitari, in assenza di una ragionevole correlazione tra i medesimi.<sup>25</sup> Valorizzando il significato del secondo comma dell'art. 3 Cost. e il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., l'autrice propende per un concetto ampio di gratuità della scuola, in base al quale gli studenti dovrebbero essere esentati non solo dal pagamento della retta scolastica, ma anche della mensa, del trasporto, dei libri di testo e dei computer. Altri profili indagati dall'autrice riguardano: il concetto dei beneficiari del diritto allo studio, il rapporto fra capacità e merito, le modalità di valutazione e il ruolo delle Regioni nel garantire il diritto allo studio. Mentre lo Stato ha il compito di individuare i livelli di prestazioni essenziali, le Regioni ordinarie (e, sebbene su base diversa, quelle speciali) hanno una competenza residuale. L'autrice evidenzia, però, che un esame sui livelli di attuazione delle varie Regioni pone un problema per il livello diseguale di attuazione del diritto allo studio sul territorio nazionale.

L'articolo di *Orsolya Farkas*, da una parte, e l'articolo di *Cosulich e Happacher*, all'altra, si occupano di alcuni profili attinenti all'inclusione con riferimento alla lingua, con riferimento agli alunni con *background* migratorio e alle scuole delle minoranze linguistiche. L'articolo di *Orsolya Farkas* si incentra sulle pari opportunità offerte agli alunni con *background* migratorio. L'articolo utilizza il "Piano d'azione" della Commissione europea sull'integrazione e l'inclusione come quadro di riferimento per ricostruire la normativa italiana sulla tutela degli studenti con *background* migratorio. L'autrice osserva come la tutela delle fragilità nelle scuole sia iniziata con riferimento alla categoria dei disabili, con le leggi 118/1971 e 517/1977. Solo successivamente la normativa italiana apre la tutela ad altre fragilità, sulla base dell'assunto che occorre andare oltre la differenziazione fra alunni abili e disabili. E' così formulata la categoria "contenitore" degli alunni con "Bisogni educativi speciali" (BES), che include: i disabili certificati (legge 104/1992); gli alunni con disturbi evolutivi specifici, la quale, a sua volta, comprende i Disturbi specifici di apprendimento (DSA) disciplinati dalla legge 170/2010, e altri disturbi come i deficit del linguaggio, delle abilità non verbali, della coordinazione motoria e i disturbi dell'attenzione; e, infine, gli alunni con svantaggi socio-economici, linguistici e culturali, fra cui rientrano gli studenti con *background* migratorio. L'autrice si chiede se sia possibile e utile applicare agli studenti con *background* migratorio gli strumenti di

---

<sup>25</sup> Corte costituzionale, [sentenza n. 42 del 2021](#).



inclusione creati per gli studenti disabili. Sulla base dell'analisi della normativa sull'immigrazione, l'autrice ritiene che per gli alunni provenienti da un contesto migratorio, l'integrazione nelle scuole sembra assumere un significato diverso rispetto a quello dell'inserimento degli alunni disabili: a questi ultimi si chiede di adattarsi, compatibilmente con il loro stato psico-fisico, mentre agli alunni stranieri si richiede di acquisire certe competenze linguistiche e valori civici durante il percorso di inserimento, sulla base dei doveri stabiliti dall'art. 4 bis del d. lgs 286/1998. Per questi studenti l'apprendimento della lingua italiana costituisce un ostacolo importante; per questo la legge 107/2015 ha riconosciuto l'insegnamento della lingua italiana come L2 nell'ambito dell'offerta formativa; tuttavia, l'attuazione di questo obiettivo è ancora lontano. L'autrice sottolinea come la normativa italiana non ponga ostacoli a realizzare progetti di insegnamento della lingua italiana a beneficio di studenti con BES non certificati (quali sono gli studenti con *background* migratorio); tuttavia, si tratta di una mera opportunità che ciascuna scuola può sfruttare o meno, in base alle sue risorse finanziarie e alle priorità stabilite. Orsolya Farkas auspica, quindi, una riforma normativa che garantisca ad ogni alunno con lacune linguistiche l'accesso a un percorso di apprendimento che duri nel tempo fino all'acquisizione di un livello avanzato di conoscenza della lingua, con l'aiuto di tutors incaricati di orientare e sostenere gli studenti nel percorso di integrazione.

Dinamiche sociali di diverso tipo stanno alla base delle scuole dei territori con minoranze linguistiche. Nel contributo di *Matteo Cosulich* ed *Esther Happacher* sono presi in considerazione i territori alpini, contraddistinti da autonomia speciale. Gli autori sottolineano come le analogie fra le tre Regioni alpine siano numerose: si tratta di Regioni ad autonomia differenziata ove lo status di specialità deriva dalla presenza di minoranze linguistiche che intrattengono un rapporto particolare con lo Stato confinante. Tuttavia, le modalità per assicurare l'insegnamento nella lingua madre sono diverse, data la presenza, in ciascuna Regione, di lingue minoritarie parlate da gruppi più o meno consistenti. Così, in Friuli-Venezia Giulia una protezione di tipo forte (insegnamento nella madrelingua) è riconosciuto solo all'insegnamento in lingua slovena nelle province di Gorizia e di Trieste mentre alla lingua friulana e tedesca, pur presenti in Regione, sono dedicate minori tutele scolastiche. In Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* lo Statuto di Autonomia instaura programmi di insegnamento differenziati in parte insegnati in francese come lingua veicolare. Inoltre, l'insegnamento della lingua tedesca è statutariamente garantito nelle zone di insediamento della minoranza walser. In Trentino-Alto Adige/*Südtirol* esistono due sistemi, in base all'art. 19 dello Statuto speciale di autonomia: il primo, di separazione linguistica, per le scuole tedesche e italiane; il secondo, basato sul trilinguismo, per la scuola ladina. Nel primo caso, anche l'inclusione assume caratteri particolari, poiché deve tenere conto della facilitazione dei rapporti fra il gruppo italiano e il gruppo tedesco e si incentra sulla lingua. Così, la buona coesistenza fra i due gruppi è facilitata dall'insegnamento dell'altra lingua già dalla seconda o terza elementare, sulla base di una legge provinciale



approvata su proposta del gruppo linguistico interessato. È da notare che l'iscrizione in uno dei due tipi di scuola dipende dalla libera scelta della famiglia, sebbene esista un procedimento amministrativo atto ad appurare la conoscenza della lingua tedesca dei bambini (nel caso di iscrizione alla scuola tedesca) per poter effettuare l'iscrizione. Anche l'inclusione è interpretata in chiave linguistica; infatti, sono assicurati a studenti con *background* migratorio corsi di lingua per l'inserimento nel territorio. In Trentino, lo Statuto di autonomia (art. 102) riconosce l'insegnamento della lingua e cultura ladina nelle scuole dei Comuni dove si parla il ladino; nel 2001 tali tutele sono state estese alle minoranze germanofone dei mocheni e dei cimbri. Alle tutele che assicurano l'insegnamento della lingua madre si aggiungono quelle tese a rispondere ai bisogni educativi speciali, tramite scelte metodologiche e organizzative, e i corsi di lingua per studenti stranieri (e, anche per studenti italiani), per arricchire il loro patrimonio linguistico.



# Fra nuove resistenze e manifestazioni di resilienza. Scuola e inclusione in tempo di Covid\*

**di Giuditta Matucci**

Professoressa associata di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Pavia

**Abstract [It]:** Il saggio si propone di esaminare l'impatto dell'emergenza pandemica sul mondo della scuola e le sue componenti individuali, ponendo in evidenza gli aspetti critici e le opportunità per ripensare i processi inclusivi. Al centro, l'uso delle tecnologie digitali e la ridefinizione delle posizioni e delle relazioni che intercorrono fra i vari attori della "scena educativa".

**Title:** Among new resistances and manifestations of resilience. School and inclusion in the time of Covid.

**Abstract [En]:** The essay aims to examine the impact of the pandemic emergency on the school world and its individual components, highlighting critical issues and opportunities for rethinking inclusive processes. At the center, the use of digital technologies and the redefinition of the positions and relationships between the various players in the "educational scene".

**Parole chiave:** Costituzione; Covid; scuola; inclusione; tecnologie digitali

**Keywords:** Constitution; Covid; school; inclusion; digital technologies

**Sommario:** 1. La scuola *nella* pandemia, la scuola *oltre* la pandemia. Riflessioni d'interesse costituzionalistico. 2. L'impatto dell'emergenza Covid sulla popolazione studentesca. 3. La ridefinizione del ruolo della famiglia rispetto alla scuola. 4. La libertà d'insegnamento alla prova dell'emergenza. 5. La riscoperta delle virtù dell'autonomia scolastica.

## 1. La scuola nella pandemia, la scuola oltre la pandemia. Riflessioni d'interesse costituzionalistico

Ciò che ci si propone di fare nel presente lavoro, a ormai quasi tre anni dal sopraggiungere del virus da Covid-19, è offrire qualche spunto di riflessione a margine dell'impatto che la pandemia ha esercitato sul mondo della scuola e sulle sue singole componenti. La fase in cui ci troviamo ora, caratterizzata da una relativa tranquillità dovuta, anzitutto, al successo della campagna vaccinale, consente, al netto dei rilievi che saranno mossi rispetto alle misure poste a garanzia della continuità didattica nel corso dell'emergenza, di fare qualche considerazione in prospettiva, com'è nei migliori auspici di una ripartenza che sappia comunque fare tesoro dell'esperienza maturata in un periodo lungo e difficile quale quello appena trascorso.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Sebbene oggetto di attenzione privilegiata da parte dell'opinione pubblica siano state le ripercussioni sul percorso formativo e di crescita intrapreso dagli alunni/studenti delle nostre scuole, l'ambizione di questo scritto è di presentare uno sguardo sulle implicazioni che l'emergenza pandemica ha portato con sé nei confronti dell'intera comunità scolastica, formata sì dagli utenti direttamente interessati, ma anche dalle loro famiglie, nonché dagli insegnanti e dalla scuola tutta. In generale, l'impatto registrato su ciascuna delle componenti dell'istituzione scolastica reca con sé contraccolpi notevoli (anche) sulla dimensione inclusiva dell'iter formativo, essendo, questo, l'esito di sinergie fra tutti gli attori coinvolti nella scena educativa: in tal senso, l'effettività della sua realizzazione non può non tenere conto, oltre che degli effetti di tale sopravvenienza su ciascuno dei componenti, delle conseguenze che sono derivate alla qualità dei rapporti che intercorrono fra di essi. La dispersione e l'abbandono non sono mai imputabili ad un unico fattore e, in questo particolare frangente, sono il risultato del rovinamento di un sistema che, già profondamente logorato negli anni, ha ceduto innanzi alla crisi indotta dall'emergenza sanitaria<sup>1</sup>.

La pandemia, com'è noto, ha portato con sé una serie di limitazioni nell'esercizio di diritti fondamentali e il diritto all'istruzione è stato il primo ad essere inciso. La chiusura degli istituti e la sospensione della didattica in presenza hanno reso subito evidenti i rischi connessi al venir meno del ruolo della scuola quale presidio socio-culturale e sanitario, con conseguente preoccupazione per quell'utenza che versa abitualmente in condizioni di estrema vulnerabilità in ragione dello stato di disagio che affligge l'intero nucleo familiare. Gli studenti di lingua straniera hanno visto incrementare quei *gap* linguistici che già di per sé pesano in misura significativa sul loro percorso formativo. Gli studenti con disabilità si sono visti spogliati improvvisamente di tutti quei "facilitatori" che rendono possibile la loro inclusione scolastica e non di rado il pc si è trasformato in un'ulteriore "barriera" per l'apprendimento e la socializzazione. All'emergenza sanitaria si è aggiunta, in definitiva, l'emergenza educativa, sicché, dal punto di vista costituzionalistico, si è posta l'esigenza di valutare se, e fino a che punto, il sacrificio imposto a diritti fondamentali quale quello all'istruzione potesse dirsi giustificato innanzi alla tutela della salute collettiva<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una prima riflessione in tal senso, G. MATUCCI, *Ripensare la scuola inclusiva: una rilettura dei principi costituzionali*, in *SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, n. 3, 2020, pp. 3 ss. Per uno sguardo d'insieme sulle prospettive di riforma che potrebbero interessare la scuola, si veda il fascicolo monografico di *Diritto costituzionale*, n. 3, 2021, dal titolo *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, a cura di M. CAVINO e F. CORTESE.

<sup>2</sup> Sulla gestione della scuola (e dell'università) nell'emergenza pandemica, S. BARONCELLI, *La didattica online al tempo del Coronavirus: questioni giuridiche legate all'inclusione e alla privacy*, in *Osservatorio sulle fonti*, Special Issue del 2020, pp. 437 ss.; R. CALVANO, *L'istruzione, il Covid-19 e le disuguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020, pp. 57 ss.; P. CIARLO, *La scuola come contropotere critico (ovvero in difesa della didattica in presenza)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, pp. 230 ss.; L. CONTE, *La scuola si è fermata. L'impatto del Covid-19 sui diritti all'istruzione, all'educazione e all'insegnamento*, in A. POGGI, F. ANGELINI, L. CONTE (curr.), *La scuola nella democrazia. La democrazia nella scuola*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 129 ss.; G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020, pp. 410 ss., e ID., *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in ID. (cur.), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, EUM, Macerata, 2020, pp. 13 ss.; P. MACI, *La scuola ai tempi del CoViD-19. Una prima lettura del decreto-legge n. 22 del 2020*, in *BioLaw Journal*, n. X, 2020, pp. 345 ss., e ID., *La scuola nel conflitto Stato-Regioni tra TAR e leale collaborazione. Il sistema di istruzione alla prova dell'emergenza sanitaria da COVID-19*, *ivi*, n.



Nella prima fase dell'emergenza pandemica, caratterizzata da uno stato di profonda incertezza anzitutto sul piano scientifico, l'imminenza del pericolo che ha interessato la salute pubblica ha trasformato ciò che si è percepito essere un *prius* ineliminabile per il godimento di tutti i diritti e le libertà fondamentali in un'esigenza di tutela superiore, perlomeno in via transitoria. Ebbene questo ergersi del diritto alla salute prima, e al di sopra, degli altri diritti e lo stesso sistema di restrizioni che ne è derivato sono stati oggetto di ampio dibattito fra i costituzionalisti (e non solo)<sup>3</sup>. Al centro, vi sarebbe il timore di uno sgretolamento dell'indirizzo, ampiamente consolidato nella giurisprudenza costituzionale, alla stregua del quale non vi sarebbero gerarchie fra i diritti fondamentali, né esisterebbero diritti "tiranni", capaci di sottrarsi a quel processo di bilanciamento che deve investire tutti gli interessi di rango costituzionale<sup>4</sup>; peraltro, una volta

---

1, 2021, pp. 221 ss.; M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all'istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei Governatori: il caso della Puglia*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2020, pp. 121 ss.; S. PRISCO, *La didattica universitaria a distanza: "filosofia", opportunità, limiti e rischi*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2020, pp. 1082 ss.; F. RESCIGNO, *La gestione del Coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020, pp. 253 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, n. 3, 2020, pp. 513 ss.; M. TROISI, *Il dialogo tra agenzie educative nella scuola ai tempi del Covid-19*, in G. LANEVE (cur.), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, cit., pp. 85 ss.; L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica "in presenza"*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2021, pp. 87 ss.; F. DI LASCIO, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, in *federalismi.it*, n. 4, 2021, pp. 90 ss.; M. FALANGA, *Ordinamento di emergenza sanitaria e il suo impatto sul sistema d'istruzione pubblica*, in *Società e diritti*, n. 11, 2021, pp. 161 ss.; G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza, fra inclusione e solidarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 623 ss.; A. GIUBILEI, *La scuola nell'emergenza: l'influenza delle valutazioni tecnico-scientifiche sul bilanciamento tra diritto all'istruzione e diritto alla salute nel periodo pandemico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, pp. 647 ss.; A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, n. 6, 2022, pp. 159 ss., e I. RIVERA, *La scuola è aperta a tutti. La tutela del diritto all'istruzione nella crisi pandemica da Covid-19*, *ivi*, n. 14, 2022, pp. 84 ss.

<sup>3</sup> Sulle questioni connesse (al sistema delle fonti e) al bilanciamento fra diritti durante l'emergenza pandemica, si vedano, fra gli altri, AA.VV., *Liber Amicorum* per Pasquale Costanzo, *Diritto costituzionale in trasformazione*, II. *Il diritto pubblico della pandemia*, Genova, 2020; G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocati dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020; V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2020, pp. 893 ss.; ID., *Prendere sul serio il diritto costituzionale ... anche in periodo di emergenza sanitaria*, *ivi*, pp. 1280 ss., e ID., *Proporzionalità e adeguatezza versus prevenzione nel controllo di razionalità delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria: tra premesse di metodo e percezioni esegetiche*, *ivi*, n. 1, 2021, pp. 136 ss.; G. BISCONTINI, M.E. COMBA, E. DEL PRATO, L.A. MAZZAROLLI, A. POGGI, G. VALDITARA, F. VARI, *Le tecnologie al servizio della tutela della vita e della salute e della democrazia. Una sfida possibile*, in *federalismi.it*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.; P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia al Coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, pp. 51 ss.; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020, pp. 1 ss.; M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020, pp. 16 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 558 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *ivi*, pp. 109 ss.; F.S. MARINI, G. SCACCIA (curr.), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020; D. MORANA (cur.), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, n. 3, 2020, pp. 513 ss.; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2021, pp. 1 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi dieci) mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 384 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, *ivi*, pp. 400 ss., e V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, *ivi*, pp. 268 ss.

<sup>4</sup> Secondo la sentenza n. 85 del 2013 della Corte costituzionale, non vi sarebbero diritti "tiranni", che si collocano, cioè, «alla sommità di un ordine gerarchico assoluto». A commento della decisione, fra gli altri, G. ARCONZO, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2013, pp. 28 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Iba"*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1505 ss.; M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2013, pp. 1

ammessa la priorità di misure a tutela della salute pubblica, rimarrebbe, in ogni caso, da capire se, e fino a che punto, tali scelte si siano espresse nel rispetto del “contenuto essenziale” dei diritti, non si siano tradotte, cioè, in soluzioni irragionevoli o sproporzionate<sup>5</sup>.

Invero, con l’evolversi della situazione, la drasticità delle misure messe in campo dal Governo ha lasciato spazio via via a soluzioni più ponderate, volte a contemperare le molteplici istanze in gioco: e, sebbene non siano mancate critiche nell’opinione pubblica, non v’è dubbio che le scelte politiche abbiano preso a tenere conto della varietà degli interessi coinvolti, sia pur nella complessità del momento, scongiurando il rischio che i sacrifici imposti si riverberassero su una parte soltanto della popolazione, la più fragile. Questa, in effetti, è la percezione che si è accompagnata alla scelta di sospendere la didattica in presenza durante il primo *lockdown* e alla soluzione che, pur facendo salve le situazioni di maggiore vulnerabilità, ha visto gli studenti delle scuole superiori costretti a casa per buona parte dell’anno scolastico 2020/2021. In definitiva, muovendo dall’impatto che le misure prese durante l’emergenza sanitaria hanno esercitato direttamente sulla popolazione studentesca, si cercherà di illustrare come, in realtà, molte ripercussioni si siano registrate anche sulle altre componenti della comunità scolastica, incidendo su quelle forme di collaborazione che debbono esistere fra tutti gli attori del processo educativo affinché, nel portare avanti un percorso di apprendimento, possa essere realizzato il fine ultimo di una scuola «aperta» e inclusiva. Nel riflettere sulle criticità che hanno caratterizzato alcune scelte governative, non si mancherà, tuttavia, di porre in rilievo ciò che di positivo è emerso, se qualcosa di positivo v’è stato, ponendo, così, le basi per il ripensamento di alcuni profili della vita scolastica.

## 2. L’impatto dell’emergenza Covid sulla popolazione studentesca

Quantunque le criticità della gestione della scuola in via emergenziale siano state ampiamente sviscerate, conviene muovere qualche riflessione sulle misure attivate per arginare gli effetti degenerativi derivanti dalla soluzione privilegiata per assicurare il prosieguo dell’istruzione: la didattica a distanza (DAD)<sup>6</sup>.

---

ss.; M. MEZZANOTTE, *Il “sistema normativo ambientale” nella sentenza ILVA, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2013, pp. 669 ss.; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, pp. 1 ss.; D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1498 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 85/2013*, in *Foro it.*, 2014, pt. I, pp. 441 ss., e E. VIVALDI, *La tensione tra i poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 15, 2013, pp. 1 ss.

<sup>5</sup> Tema, questo, che, secondo O. CHESSA, *Brevi note sul «contenuto essenziale» (dei diritti inviolabili) come parametro del giudizio di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (curr.), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 293, rappresenta «un problema ineludibile del costituzionalismo contemporaneo poiché deriva dal rapporto, e dalla tensione, fra Costituzione come norma superiore che riconosce i diritti, e legge quale “atto politico della maggioranza”».

<sup>6</sup> Su cui cfr., in particolare, G. MATUCCI, *La scuola nell’emergenza, fra inclusione e solidarietà*, cit., pp. 623 ss.

La drasticità delle scelte prese durante il primo *lockdown* – consistenti nella sospensione indiscriminata della didattica in presenza su tutto il territorio nazionale (e nella sua sostituzione con la modalità da remoto) – ha reclamato, da subito, azioni capaci di compensare quelle disuguaglianze che hanno preso ad interessare, più di prima, le aree di maggiore vulnerabilità della popolazione studentesca. Tali misure si pongono, in realtà, quali soluzioni rimediali, intervenute *ex post*: ciò tradisce la natura fallimentare di una politica che, pur orientata a salvaguardare la salute quale bene a forte rischio di compressione, non ha saputo intercettare con anticipo i rischi poi riverberatisi nei confronti dell’utenza più fragile (e del suo diritto a un’istruzione inclusiva).

Così, l’istruzione domiciliare, già prevista quale forma di tutela per gli alunni con patologie certificate come incompatibili con la frequenza scolastica<sup>7</sup>, rappresentava, per quanti versassero in condizioni di disabilità gravissima, una misura, in astratto, capace di limitare i disagi connessi all’impossibilità, o alla difficoltà, nell’utilizzo degli strumenti digitali<sup>8</sup>: la mediazione del docente e dell’educatore avrebbe potuto assicurare la continuità del percorso di formazione, garantendo, ove possibile, l’interazione coi compagni collegati dai loro domicili<sup>9</sup>. Non sempre, tuttavia, questa misura è stata impiegata e, là dove lo è stata, non è dato sapere quale uso ne sia stato fatto: se vi sia stato, cioè, l’impegno a salvaguardare l’inclusione scolastica e, in particolare, i rapporti coi docenti curricolari ed i “pari”. A ciò si aggiunga che, in alcune aree del territorio nazionale, sono state prese iniziative volte a inibire il suo stesso utilizzo, e, quali che siano le ragioni, ciò svela la sua inettitudine a soddisfare gli scopi per cui si è pensato di prevederla quale garanzia per il prosieguo (ed il recupero) del percorso d’inclusione a scuola<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Secondo l’art. 16, primo comma, del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 («Norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107»), «le istituzioni scolastiche, in collaborazione con l’Ufficio scolastico regionale, gli Enti locali e le aziende sanitarie locali, individuano azioni per garantire il diritto all’istruzione alle bambine e ai bambini, alle alunne e agli alunni, alle studentesse e agli studenti per i quali si accertata l’impossibilità della frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione, anche non continuativi, a causa di gravi patologie certificate, anche attraverso progetti che possono avvalersi dell’uso delle nuove tecnologie».

<sup>8</sup> L’attivazione dell’istruzione domiciliare in occasione dell’emergenza sanitaria è stata prevista, in origine, dall’art. 9, primo comma, del d.l. 9 marzo 2020, n. 14 («Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all’emergenza Covid-19»), norma che è, successivamente, confluita nell’art. 48 del decreto “Cura Italia” (d.l. 17 marzo 2020, n. 18, «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19»). La stessa misura è stata, poi, riproposta dal decreto “Scuola” in riferimento all’intero anno scolastico 2020/2021, «assicurando tutte le prescrizioni previste dalle disposizioni in materia di contrasto alla diffusione dell’epidemia da Covid-19» (art. 1, comma 7-*quater*, d.l. 8 aprile 2020, n. 22, «Misure urgenti sulla regolare conclusione e l’ordinato avvio dell’anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato, nonché in materia di procedure concorsuali e di abilitazione e per la continuità della gestione accademica»).

<sup>9</sup> Questa mediazione avrebbe potuto svolgersi, peraltro, a domicilio dello studente: il comma 2-*bis* dell’art. 16, introdotto dal d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 («Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66»), rimanda ad un decreto del Ministro dell’istruzione il compito di definire le modalità di svolgimento del servizio prestato dai docenti per il sostegno didattico; tale decreto, che avrebbe dovuto essere adottato entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore di tale disposizione, non è stato, però, mai approvato.

<sup>10</sup> Così è stato previsto dalla Circ. USR Lombardia 3 settembre 2020, n. 21371, per cui, in ragione della complessità della situazione pandemica, tutte le attività di istruzione domiciliare avrebbero dovuto svolgersi «esclusivamente a distanza».

Altra misura introdotta *in extremis*, in una cornice che dettava la regola dell'ammissione all'anno scolastico successivo<sup>11</sup>, è stata quella della re-iscrizione al medesimo anno di corso: una scelta rimessa alla valutazione del dirigente scolastico, sollecitato dalle famiglie che denunciassero il mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano Educativo Individualizzato<sup>12</sup>. Si è trattato di un modo per temperare l'automatismo discendente dalla regola dell'ammissione, là dove si fossero constatati la regressione, o comunque il mancato avanzamento, dell'alunno nel suo percorso di crescita<sup>13</sup>. Tale soluzione, che si propone di porre rimedio a posteriori ai danni verificatesi in occasione della didattica d'emergenza, non ha tenuto adeguatamente in conto le ripercussioni sul processo d'inclusione scolastica derivanti dalla discontinuità che si sarebbe venuta inevitabilmente a creare nei rapporti con i compagni ed i docenti di riferimento: la re-iscrizione all'anno di corso, infatti, avrebbe costretto lo studente ad interrompere tali rapporti e a ricostruirne di nuovi, con conseguente destabilizzazione emotiva e rischi di regressione. La possibilità di porre riparo al mancato raggiungimento degli obiettivi educativi avrebbe potuto essere assicurata, anche solo in parte, grazie ai corsi di recupero, che sono stati poi attivati all'inizio dell'anno scolastico, aprendoli, altresì, agli studenti con disabilità certificata. Peraltro, quantomeno incongrua appare la scelta, presa a livello ministeriale, di escludere l'applicazione di tale misura alla classe terminale, ove la possibilità di ripetere l'anno restava comunque subordinata alla valutazione negativa della commissione d'esame, col pericolo di mortificare lo studente per non avere soddisfatto le richieste avanzate sotto il profilo prestazionale<sup>14</sup>.

Una soluzione, dunque, contraddittoria che, applicata alle classi intermedie, finisce con l'interrompere il processo d'inclusione scolastica, a partire dalla imprescindibile dimensione relazionale, e che, non estesa alla classe terminale, priva lo studente di una misura capace di riprogrammare il passaggio al ciclo successivo, evitandogli il rischio di subire un'inutile, quanto deplorabile, mortificazione.

Se, dunque, l'istruzione domiciliare, opportunamente accompagnata dalla mediazione degli insegnanti e degli educatori con i compagni, avrebbe potuto contenere quelle discriminazioni che si sono poi registrate con riferimento, anzitutto, all'area della disabilità, la re-iscrizione all'anno scolastico in corso si rivela nient'altro che una "corsa ai ripari", svelando tutta la sua fallacia là dove ai danni già registrati per il mancato apprendimento e la brusca interruzione delle relazioni si aggiungono i disagi psico-emotivi derivanti dagli inevitabili cambiamenti di classe.

Non si può dire, allora, che le misure prescelte siano state in grado di temperare le ripercussioni derivanti dalla sospensione della frequenza scolastica: ciò pone quantomeno il dubbio che la gestione

---

<sup>11</sup> Per cui si veda l'art. 1, sesto comma, del d.l. 22/2020, come convertito dalla legge 6 giugno 2020, n. 41.

<sup>12</sup> Così, secondo l'art. 1, comma 4-ter, del d.l. 22/2020, come convertito dalla legge 6 giugno 2020, n.41.

<sup>13</sup> Cfr. la Nota MI, 8 giugno 2020, n. 793, «Alunni con disabilità. Reiscrizione alla medesima classe. Indicazioni», p. 2.

<sup>14</sup> *Ivi*, 3.

indiscriminata dell'istruzione in costanza di emergenza sanitaria, almeno nel primo *lockdown*, abbia ecceduto gli scopi di tutela che ci si proponeva di perseguire, svelando l'irragionevolezza delle scelte intraprese. Ed è pur vero che proporzionalità e ragionevolezza delle misure non possono essere valutate in modo assoluto, una volta per tutte, - dovendo tenere conto dello stato di conoscenze scientifiche del momento, certamente non in grado di dare certezze circa l'impatto che eventuali aperture (pur circoscritte) avrebbero avuto sull'andamento della pandemia -, ma è comunque fuor di dubbio che le misure di contenimento adottate non si siano mostrate capaci di sortire gli obiettivi sperati<sup>15</sup>.

Preso atto dell'emergenza educativa che si andava delineando in coincidenza con l'emergenza sanitaria, l'inizio dell'anno scolastico 2020/2021 è ripartito all'insegna della scuola in presenza. L'incremento dei contagi in prossimità della stagione autunnale ha poi costretto a virare (ancora una volta) su strategie alternative, in grado di differenziare le misure in ragione dell'indice di contagio registrato da zona a zona e tenendo conto, altresì, delle peculiarità dei bisogni degli utenti più fragili. Così, nelle zone "rosse", ad alto rischio di contagio, ove la didattica veniva erogata in modalità da remoto, è stata comunque assicurata la frequenza scolastica per i servizi educativi dell'infanzia, per la scuola primaria ed il primo anno della scuola secondaria di secondo grado ed è stata fatta salva, altresì, la possibilità di frequentare in presenza per gli studenti delle classi superiori che rientrassero nell'area dei Bisogni Educativi Speciali (BES)<sup>16</sup>, potendo giovare della compagnia di un gruppo di "pari" invitato a recarsi a scuola secondo precisi meccanismi di turnazione, sì che, oltre a evitare regressioni sotto il profilo degli apprendimenti, fosse salvaguardato il processo d'inclusione scolastica nella sua dimensione relazionale<sup>17</sup>.

Diversamente dalla politica che ha contrassegnato la prima fase dell'emergenza pandemica, il momento della ripresa si è contraddistinto da subito per l'adozione di misure preordinate a prevenire il rischio di moltiplicazione delle situazioni di disagio. L'idea era, dunque, di intervenire *ex ante*, anticipando il disvelamento di nuove forme di discriminazione a discapito delle componenti più vulnerabili della popolazione studentesca: i più piccoli, che tanto già avevano sofferto della privazione dei legami e di quegli elementi di "corporeità" che sono tipici del modo di apprendere del bambino, e gli studenti delle classi superiori che versassero in un particolare stato di bisogno in riferimento alle proprie condizioni di salute psico-fisica e/o di natura socio-culturale ed economica.

La questione, dunque, è se, e fino a che punto, tali misure siano riuscite a sortire gli effetti sperati, in termini di prevenzione di (altrimenti inevitabili) attentati all'inclusione scolastica. Non è dato sapere in quale misura le indicazioni orientative del Ministero dell'Istruzione abbiano avuto un seguito: quel che è certo è che non tutte le scuole hanno percorso questa via, essendo una scelta comunque rimessa

---

<sup>15</sup> Cfr. G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza, fra inclusione e solidarietà*, cit., pp. 623 ss.

<sup>16</sup> Per queste misure, si rimanda, anzitutto, al d.p.c.m. 3 novembre 2020.

<sup>17</sup> Così, secondo la Nota MI, 5 novembre 2020, a proposito del d.p.c.m. 3 novembre 2020.



all'autonomia loro riconosciuta (anche) sotto il profilo organizzativo, e, infatti, non di rado è accaduto che gli studenti con BES si recassero a scuola da soli, potendo interagire, in modo meramente virtuale, con i compagni collegati da casa. Stando così le cose, la capacità di contenere le ripercussioni sul versante dell'inclusione è apparsa rimessa alla sensibilità e all'abilità dei singoli docenti che si sono trovati, di fatto, a mediare fra lo studente in classe ed i compagni collegati dai loro domicili, elaborando strategie volte a favorire, sia pur in forma diversa, la relazione con i "pari".

Quale bilancio è possibile fare, allora, rispetto alle misure messe in atto per salvare la dimensione inclusiva della scuola in emergenza? Nel vagliare la legittimità degli stati d'emergenza, il Giudice delle leggi pone in evidenza la necessità di rispettare la temporaneità della condizione emergenziale, il cui prorogarsi nel tempo, di per sé non censurabile, deve comunque trovare adeguata giustificazione in riferimento a precisi interessi costituzionali<sup>18</sup>. A ciò aggiungerei il bisogno di dotare l'ordinamento di un sistema di garanzie per i più vulnerabili, ossia per coloro che, più di altri, potrebbero risentire dell'impatto di tale condizione. Là dove tale sistema non vi fosse o apparisse incapace di contenere il rischio di disagi per questa parte della popolazione, la sopravvenienza del regime emergenziale sarebbe comunque passibile di censure di irragionevolezza, eccedendo gli scopi che ne hanno legittimato l'entrata in vigore<sup>19</sup>. Una lettura della situazione d'emergenza nel quadro della cornice costituzionale non deve mai prescindere dal rispetto di un criterio fondamentale, quello della solidarietà: il sacrificio che pur s'impone in ragione della tutela di un interesse (transitoriamente) superiore quale quello della salute collettiva deve comunque essere ripartito in modo *equo* all'interno della comunità e non risolversi nel nocimento esclusivo di una parte soltanto della popolazione, specialmente la più debole<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Secondo la sentenza n. 15 del 1982 della Corte costituzionale, «l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo» (par. 7 del *Considerato in diritto*). A commento della decisione, fra gli altri, L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo della sentenza n. 15*, e A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza*, entrambi in *Giur. cost.*, 1982, rispettivamente pp. 98 ss. e pp. 108 ss. Sulla temporaneità come fattore imprescindibile per valutare la ragionevolezza (o irragionevolezza) della sospensione dei diritti costituzionali, G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocati dal Covid-19*, *cit.*; cfr., altresì, M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, *cit.*, pp. 27-28.

<sup>19</sup> Cfr. G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza, fra inclusione e solidarietà*, *cit.*, pp. 623 ss.

<sup>20</sup> Qui entra in gioco la finalità propria del principio solidaristico quale fattore di coesione sociale, ovvero come possibile "antidoto" contro ogni rischio di scissione dovuto alla caratterizzazione fortemente plurale (e potenzialmente conflittuale) della società. Così, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio sui doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 45 ss. e pp. 144 ss. Nella letteratura più recente, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, e ID., *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 555 ss.; E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del Convegno annuale (Cagliari, 16-17 ottobre 2009), Jovene, Napoli, 2010, pp. 229 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, pp. 1 ss.; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, e G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, rispettivamente pp. 1 ss. e pp. 125 ss.; A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in V. BALDINI (cur.), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "gruppo di Pisa" (Cassino, 10-11 giugno 2016), Editoriale

In definitiva, al netto delle criticità già sollevate in riferimento al primo *lockdown*, per il quale le soluzioni escogitate hanno assunto una fisionomia meramente rimediabile, di intervento a posteriori, volto a contenere l'espandersi dei danni palesati in termini di apprendimento, di relazione e di uguaglianza, non sembra, per vero, che tutte le misure messe in campo a partire dallo scorso anno scolastico siano riuscite completamente negli intenti: così non è, perlomeno, per la garanzia, riservata agli studenti più fragili, di frequentare la scuola in presenza, posto che quell'intimità delle relazioni che si esprime all'interno delle mura scolastiche non è sempre stata salvaguardata, (anche) per le comprensibili difficoltà dei docenti a gestire la diretta *streaming* su due fronti diversi (lo o gli studenti in classe e i compagni a casa).

Piuttosto riuscita appare, invece, la scelta di riservare agli studenti più piccoli la possibilità di continuare a frequentare la scuola in presenza, sia pur con tutte le limitazioni ed accorgimenti che la situazione sanitaria ha imposto di seguire: si pensi anche solo alle mascherine, al distanziamento, e ad alcuni divieti che hanno inciso inevitabilmente sui contenuti e sul modo di fare scuola (l'impossibilità di cantare in coro, il divieto di praticare alcuni sport di "contatto" e così via).

Tale situazione, nella sua complessiva criticità, ha anche stimolato l'attività progettuale e di ricerca delle scuole; ha consentito agli educatori e agli insegnanti di sperimentare soluzioni nuove, risvegliando il desiderio della scoperta e la voglia di esplorare oltre.

### **3. La ridefinizione del ruolo della famiglia rispetto alla scuola**

Il confinamento delle famiglie all'interno delle mura domestiche per tutto il primo periodo (e parte del secondo periodo) dell'emergenza pandemica ha recato con sé il bisogno di ridefinire i ruoli e gli spazi occupati da ciascuna delle sue componenti. Ciò che è emerso con maggiore nettezza, in questo particolare frangente, è l'ineluttabilità del coinvolgimento dei genitori nell'opera di mediazione didattica che, per la prima volta, ha richiesto l'impiego di tecnologie informatiche e, dunque, la disponibilità di abilità e di risorse, se non inedite, prestate ad un uso inconsueto: quello, appunto, dell'istruzione scolastica.

La necessità di ricorrere al supporto delle famiglie a sostegno della didattica da remoto ha svelato, da subito, le criticità di questo nuovo modo di fare scuola: non tutti, infatti, disponevano dei mezzi tecnici necessari e, là dove vi fossero i mezzi tecnici, potevano mancare, in ogni caso, un collegamento internet di qualità e gli spazi stessi dove svolgere in modo sereno e indisturbato le proprie ore di lezione. In definitiva, quel *digital divide*, tanto recriminato nel corso di tutta la prima fase dell'emergenza sanitaria,

---

Scientifica, Napoli, 2017, pp. 154 ss., e A. MORELLI, *Editoriale. Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, in *Dir. cost.*, 2 del 2019, pp. 5 ss.



affondava le sue radici proprio nell'incapacità e nell'indisponibilità delle famiglie più disagiate ad attendere alle richieste della scuola<sup>21</sup>.

In ogni caso, al di là delle criticità che si riconnettevano alle condizioni socio-culturali ed economiche in cui versavano alcuni nuclei familiari, e che tanto hanno contribuito all'amplificazione delle disuguaglianze sociali, quel che è apparso evidente è che quello stesso principio di alleanza educativa, che da sempre ha fatto fatica ad inverarsi nei rapporti scuola/famiglia, ha rinvenuto in tale situazione un rinnovato slancio ad esprimersi, sia pur in maniera forzata e forzosa<sup>22</sup>.

Così è stato in presenza di bambini più piccoli, che non abituati ad interagire con tali strumenti, e costretti fisicamente a stare seduti innanzi ad uno schermo, hanno richiesto immancabilmente l'assistenza dei propri familiari; ma così è stato anche per i più grandi, là dove vi fosse un particolare stato di disagio derivante da una patologia o da una disabilità che, in assenza di personale specializzato disposto a recarsi a domicilio, ha imposto un'opera di vera e propria intermediazione da parte dei genitori. Non a caso, per prevenire difficoltà di tipo operativo, qualche tribunale si è pronunciato in favore del riconoscimento allo studente con disabilità certificata del diritto ad essere supportato da un tecnico informatico<sup>23</sup>, un genere di assistenza che non esaurisce, tuttavia, i bisogni dei più fragili: rimangono scoperte, infatti, le esigenze didattiche e pedagogiche che possono essere assolte soltanto da personale adeguatamente formato.

La scuola, per farla breve, ha preteso dalle famiglie una collaborazione del tutto inedita, mentre prima, non di rado, si mostrava piuttosto refrattaria a qualunque forma di partecipazione, se non nei modi espressamente formalizzati dalla legge: ciò, spesso, per il timore di subire ingerenze nell'esercizio del proprio ruolo<sup>24</sup>. La scuola è entrata in famiglia, incidendo sui ritmi, esigendo una rimodulazione degli spazi e reclamando quell'aiuto che, in passato, pur formalmente richiesto, è stato guardato con diffidenza<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Su questo particolare profilo, si veda, in particolare, il Report di Save The Children, [Riscriviamo il futuro. L'impatto del Coronavirus sulla povertà educativa](#), Roma, 2020.

<sup>22</sup> Cfr., in particolare, M. TROISI, *Il dialogo tra agenzie educative nella scuola ai tempi del Covid-19*, cit., pp. 85 ss.

<sup>23</sup> Si rimanda, anzitutto, alla pronuncia con cui, il 6 aprile 2020, il Tribunale civile di Lucca ha previsto l'obbligo per il Comune di residenza dell'alunno con disabilità di fornirgli un tecnico informatico per aiutarlo nell'utilizzo delle nuove tecnologie indispensabili, nel periodo della pandemia, ad assicurare le esigenze di inclusione scolastica. La mancata erogazione, da parte del Comune, del servizio previsto nel Piano Educativo Individualizzato, per un ammontare di quindici ore settimanali, costituisce, secondo il giudice, una discriminazione indiretta a carico dello studente ai sensi della legge 1° marzo 2006, n. 67 («Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione»). Per una sintesi dei contenuti della decisione, inedita, si rinvia a REDAZIONE, *Il Comune deve assegnare un tecnico informatico a quell'alunno con disabilità*, in [Superando.it](#), 9 aprile 2020.

<sup>24</sup> Sull'evoluzione dei rapporti fra scuola e famiglia, F. ANGELINI, *La famiglia e l'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (curr.), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Jovene, Napoli, 2014, pp. 67 ss., e G. MATUCCI, *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (curr.), *Costituzione e istruzione*, Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 233 ss.

<sup>25</sup> Per M. TROISI, *Il dialogo tra agenzie educative nella scuola ai tempi del Covid-19*, cit., p. 93, il ruolo della scuola «è stato strabordante, invasivo ed esigente, andando così ad influire sui ritmi di vita e su aspetti interni alla famiglia che non di rado, in questi mesi, si è sentita violata nella sua intimità».



Se, da un lato, i familiari si sono trovati a rivestire la posizione meramente passiva di destinatari di pretese avanzate su vari livelli, dall'altro, vi sono stati, però, dei casi, registrati in alcune precise realtà locali, ove gli stessi genitori sono stati chiamati ad esprimere la propria preferenza in ordine alle modalità di svolgimento delle lezioni: in presenza o da remoto. Ciò, in virtù di quella libertà educativa, che trova riconoscimento espresso in Costituzione, e che, in queste porzioni di territorio, ha raggiunto un'espansione senza precedenti, sollevando qualche dubbio in ordine alla legittimità di tali provvedimenti<sup>26</sup>.

Ebbene, in casi come questi, sembra quasi che la responsabilità del successo, o insuccesso, del percorso formativo, e dello stesso processo d'inclusione scolastica, abbia finito con l'essere demandata alle famiglie, invitate a pronunciarsi sulle modalità di frequenza dei figli. E, se questo, da una parte, trova giustificazione nell'autonomia riconosciuta in capo al nucleo familiare in ordine alle scelte educative assunte per la prole, dall'altra, rischia di spogliare le istituzioni di qualunque forma di responsabilità in riferimento alle implicazioni derivanti da tali scelte sotto il profilo formativo, in un quadro normativo nazionale che, si ricorda, promuoveva il ritorno alla didattica in presenza per tutti i cicli d'istruzione.

Si è assistito, dunque, per certi versi, ad un rinnovato stimolo al principio dell'alleanza educativa, che, tuttavia, ha finito con lo spostare le responsabilità del successo formativo quasi completamente in capo alla famiglia: una sorta di dismissione del ruolo attivo della scuola nel percorso educativo e d'istruzione dei giovani. L'occasione avrebbe potuto rivelarsi, invece, davvero preziosa per ripensare tali rapporti in senso più costruttivo, all'insegna di una leale collaborazione fra le parti. Non va sottaciuto, comunque, che la straordinarietà della situazione è stata di stimolo, in certi casi, per la riattivazione della libertà d'insegnamento dei docenti.

#### **4. La libertà d'insegnamento alla prova dell'emergenza**

Il sopraggiungere della pandemia ed il passaggio alla didattica da remoto hanno inciso non poco anche sulla posizione degli insegnanti e, conseguentemente, sulla qualità del servizio istruzione. Il corpo docente lamenta, da anni, una compressione della libertà d'insegnamento: e lo fa, per lo più, per il proliferare di interventi normativi secondari o amministrativi, che ne limitano inevitabilmente l'ambito di esercizio (si pensi anche soltanto ai Piani Nazionali; alle Linee Guida; ai Sillabi, e a nuovi obblighi, quali quelli dell'alternanza scuola/lavoro e quelli connessi al Sistema Nazionale di Valutazione). Ciò a cui si assiste,

---

<sup>26</sup> Si veda, in tal senso, l'ord. 4 aprile 2021, n. 102, con cui il Presidente della Regione Puglia ha rimesso alle famiglie la facoltà di optare comunque per la Didattica Digitale Integrata per tutto il periodo di vigenza della normativa che sanciva, a partire dal 7 aprile, il ritorno in presenza su tutto il territorio nazionale. Un provvedimento, questo, che s'inserisce in una serie di misure, per molti versi, "originali", per la cui analisi si rinvia a M. TROISI, *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze "creative" del Presidente della Regione Puglia in tempi da pandemia da Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2021, pp. 8 ss.

in definitiva, è una compressione della libertà individuale<sup>27</sup> in favore della dimensione comunitaria e collegiale della scuola, in un quadro che aspira ad essere il più omogeneo possibile: questo (anche) per ovviare al rischio che alla differenziazione nella metodologia didattica corrisponda una irragionevole discriminazione sotto il profilo degli obiettivi formativi che debbono essere perseguiti, in ugual misura, sull'intero territorio nazionale. Questa esigenza che, da un lato, non può essere messa in discussione, per quegli obiettivi di trasformazione sociale che permeano l'intera Carta costituzionale e di cui la scuola costituisce il principale fattore promozionale, dall'altra parte, si scontra con il bisogno di offrire risposte ritagliate "su misura": e per i contesti in cui le scuole si trovano, e per la tipologia stessa degli utenti, che molto può variare da zona a zona; infatti, il pericolo che s'insinua in approcci standardizzati è che la scuola non riesca ad arrivare agli studenti più fragili e questi, non percependo l'importanza che questa istituzione può avere nel loro percorso di crescita, finiscano per sviluppare dentro di sé un sentimento di sfiducia verso ciò che rappresenta e preferiscano, così, abbandonare gli studi.

Questa percezione d'invasività che si accompagna ai provvedimenti assunti a livello governativo e ministeriale si è, poi, amplificata, com'era immaginabile, in coincidenza con l'emergenza sanitaria: a risentirne è stata, in particolare, la libertà di (ri-)definire un proprio metodo di lavoro, cosa che, in effetti, costituisce il nucleo essenziale della libertà d'insegnamento. Così è stato, prima, per il passaggio dalla didattica in presenza alla didattica a distanza e, poi, per il passaggio dalla didattica a distanza alla didattica digitale integrata<sup>28</sup>.

L'utilizzo degli strumenti informatici, che pur ha avuto una dimensione "salvifica" in questo particolare frangente, ha interferito in modo significativo con l'efficacia della interazione personale: una interazione che, certamente, non poteva essere abbandonata, ma che ha dovuto sapersi re-inventare in concomitanza con il ricorso alla DAD. Appare intuitivo, in tal senso, quanto difficile sia stato ripensare il modo di fare *relazione*, di intrattenere legami, soprattutto con i più piccoli, per i quali fondamentale continua ad essere la presenza di sguardi e la predisposizione di spazi educativi di tipo "contenitivo", capaci, cioè, di

---

<sup>27</sup> Cfr., sul punto, M. FALANGA, *Ordinamento di emergenza sanitaria e il suo impatto sul sistema d'istruzione pubblica*, cit., pp. 167 s.

<sup>28</sup> Per tutti, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 68 s., e ID., *Libertà di scuola e libertà di insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1958, pp. 487 ss. Sulla libertà d'insegnamento, fra gli altri, U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 397 ss., e ID., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 721 ss.; S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33-34 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli/Il Foro italiano, Bologna/Roma, 1976, pp. 210 ss.; A. MATTIONI, *Insegnamento (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, UTET, Torino, 1993, pp. 421 ss.; M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Pol. dir.*, 1999, pp. 423 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET, Torino, 2006, pp. 675 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 33 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., CEDAM, Padova, 2008, pp. 332 ss.; A. GRATTERI, *Nel rispetto della libertà di insegnamento*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (curr.), *Costituzione e istruzione*, cit., pp. 285 ss., e A. IANNUZZI, *Articolo 33*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, II ed., Il Mulino, Bologna, 2021.

infondere rassicurazione, anche in contesti di tipo prestazionale, qual è, appunto, la scuola. La frapposizione di un “filtro” fra gli educatori, e gli insegnanti, da un lato, e i bambini, ed i ragazzi, dall’altro, ha rappresentato un’importante barriera per l’apprendimento e l’attitudine alla socializzazione. L’incompetenza, riscontrata in una parte del corpo docente, nell’utilizzo degli strumenti digitali (di cui ignoravano le potenzialità) ha portato a riproporre metodologie di tipo unilaterale e trasmissivo, che ormai si ritengono superate, con grave pregiudizio per le esigenze di differenziazione e d’inclusione scolastica.

Nondimeno, lo stato di obiettiva difficoltà in cui ci si trovava ha stimolato molti docenti a ricercare soluzioni alternative, non solo per salvare le esigenze di inclusione, ma, addirittura, per immaginare nuovi modi per favorire tali processi. Le nuove tecnologie possono trasformarsi in “facilitatori” laddove, naturalmente, siano pensate in un’ottica di accessibilità *universale*: su questo certamente il cammino è ancora lungo<sup>29</sup>. L’emergenza, tuttavia, ha imposto di sfruttare i mezzi a disposizione cercando di promuoverne al massimo le potenzialità, scongiurando il rischio di marginalizzazione di chi già si trovava in una condizione di fragilità. Le stesse Linee guida, adottate dal Ministero dell’Istruzione il 7 agosto 2020 in riferimento alla didattica digitale integrata, sollecitavano, al fine di un migliore incontro fra gli strumenti informatici ed i bisogni variegatissimi dell’utenza scolastica, di evitare di ricadere nel modello della lezione frontale, che relega gli studenti in una condizione di mera passività nei confronti del docente, e di promuovere l’utilizzo di metodologie didattiche capaci di favorire il protagonismo *attivo* dell’alunno, anche di quello più fragile. Così, muovendo in questa direzione, si suggeriva di capovolgere la struttura stessa della lezione, trasformandola, da luogo di mera trasmissione dei contenuti, ad *agorà*, ovvero a spazio di confronto libero, in cui tutti avessero la possibilità di far sentire la propria voce, anche con le mediazioni necessarie degli insegnanti e degli educatori<sup>30</sup>. E comunque si proponeva la suddivisione in piccoli gruppi, ove ciascuno potesse contribuire, con il proprio ruolo, a maturare un progetto da condividere, poi, con l’intero gruppo classe. Così, in questa cornice, si è inserita la proposta dell’illustre pedagogista Dario Ianes, che, ispirandosi alle “cordate” di montagna, promuoveva di strutturare i gruppi in modo tale che ognuno dei suoi componenti potesse attivarsi l’uno a sostegno degli altri, com’è proprio del *peer tutoring* o dell’apprendimento cooperativo. Insomma, tante soluzioni originali, stante il carattere inedito della

---

<sup>29</sup> Fondamentale, per questo profilo, è la dir. UE 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità per prodotti e servizi: la direttiva, attuata, in Italia, con il d.lgs. 27 maggio 2022, n. 82, è entrata in vigore il 16 luglio scorso.

<sup>30</sup> Si tratta del Decreto Ministero dell’Istruzione 7 agosto 2020, n. 89, recante «Adozione delle Linee guida sulla Didattica digitale integrata, di cui al Decreto del Ministero dell’Istruzione 26 giugno 2020, n. 39», spec. 6 e 7.

situazione in cui ci si è trovati, che attingono dal sapere pedagogico e dal suo sguardo attento sui bisogni del bambino<sup>31</sup>.

L'esperienza pandemica, in definitiva, ci ha messo di fronte ai limiti ed alle criticità dell'uso delle nuove tecnologie, ma, nel fare questo, ci ha imposto di non sopravvalutare le loro potenzialità, né tantomeno di demonizzarle: ci ha riportato sulle tracce di un cammino che deve comunque tendere verso la realizzazione di una scuola *della* Costituzione, una scuola che non può, e non deve, arrestarsi ad essere luogo di mero contenimento del disagio, ma deve ambire a una meta più alta, quella della promozione sociale, quale che sia la posizione di partenza di ciascuno. Un uso sapiente delle tecnologie innovative deve essere, allora, sempre coniugato con un approccio di tipo pedagogico che, nel valorizzare le risorse del singolo, solleciti l'impiego di strategie capaci di non lasciare nessuno indietro e di promuovere percorsi di autentica autorealizzazione personale<sup>32</sup>.

Altrettanti stimoli dall'esperienza pandemica sono derivati in capo all'autonomia scolastica.

## 5. La riscoperta delle virtù dell'autonomia scolastica

L'incedere della pandemia nella realtà scolastica, fonte, come si è visto, di gravi ripercussioni sulla capacità dell'istituzione di aprirsi alle tante diversità presenti nei vari contesti sociali, ha comunque avuto il pregio di rilanciare la dimensione autonomistica della scuola: una dimensione che storicamente non è mai stata in grado di esprimersi appieno, un po' per quelle che sono state percepite, non di rado, come interferenze esercitate *dall'alto* nell'autonomia della scuola, rilevate, soprattutto, in termini di scarsità di risorse economiche, e un po' per l'incapacità stessa dell'istituzione di coglierne le potenzialità<sup>33</sup>.

Invero, l'esperienza maturata in alcuni contesti territoriali rivela come l'autonomia scolastica sia stata capace di fiorire nelle sue manifestazioni più virtuose, facendo valere quella libertà progettuale, di sperimentazione e di ricerca che ne costituisce il nucleo essenziale, anche in relazione alle specificità locali. Proprio a partire dalla valorizzazione dei cosiddetti Patti educativi di comunità, intervenuta con il Decreto Ministeriale 26 giugno 2020, n. 30, si è potuto promuovere, all'interno di alcuni territori, dei nuovi modi

---

<sup>31</sup> Per uno sguardo sulle criticità, e le opportunità, offerte dalla didattica digitale, v. I. FIORIN, D. IANES, S. MOLINA, P. VENUTI (curr.), *Oltre le distanze. L'inclusione ai tempi del Covid-19*, Erickson, Trento, 2021.

<sup>32</sup> Cfr. M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

<sup>33</sup> Sul processo che ha portato all'affermazione dell'autonomia scolastica all'interno della Costituzione, e sulle criticità che interferiscono, tuttora, con la sua piena realizzazione, la letteratura è vasta. Per questo, ci si limiterà alla produzione più recente: fra gli altri, L. FLORE, *Autonomia e organizzazione del sistema scolastico italiano*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (curr.), *Costituzione e istruzione, cit.*, pp. 107 ss.; M. FALANGA, *Diritto scolastico. Analisi e profilo*, La Scuola, Brescia, 2017, pp. 87 ss.; R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Futura, Roma, 2019; A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019, e A. SANDULLI, *L'autonomia della scuola tra chimera e rischio*, in *Munus*, n. 2, 2019, pp. XV ss. Cfr., altresì, A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in questo *Special Issue*.

di fare scuola, che si sono mostrati capaci di coniugare le esigenze di apertura e d'inclusione, tratti caratterizzanti e ineliminabili dell'istituzione scolastica così com'è stata delineata all'interno della Carta fondamentale, ed il bisogno di garantire lo svolgimento delle lezioni in sicurezza<sup>34</sup>.

È il caso, ad esempio, del modello di scuola "diffusa", nato nell'ambito del Comune di Reggio Emilia, storica culla del progetto pedagogico elaborato da Loris Malaguzzi, dopo il secondo dopoguerra: un approccio, questo, - noto a tutti come *Reggio Children Approach*<sup>35</sup> -, che, ricalcando i principi della pedagogia freireiana, muove dal bisogno, e dal proposito, di investire sui bambini e sull'educazione come esperienza di comunità<sup>36</sup>. Su ispirazione del pensiero pedagogico elaborato da John Dewey, il bambino, come il fanciullo, sono soggetti di diritto all'interno della società democratica<sup>37</sup>: l'uno e l'altro vantano sensibilità e competenze tali da riconoscergli uno ruolo dinamico all'interno della comunità, di cui diventano *attivi* partecipi. *Attivo*, del pari, è il ruolo che essi sono chiamati ad assumere all'interno del processo di apprendimento, che diviene espressione di percorso di ricerca autonoma<sup>38</sup>.

Ebbene, l'opera di rilancio dei Patti educativi di comunità, avviata dal Ministero dell'Istruzione, ha restituito linfa vitale a questo particolare modo d'intendere la scuola, promuovendo nuove forme di collaborazione all'interno del territorio con biblioteche, musei, cascine ... Il modello, oggetto di studio e di approfondimento da parte dell'INDIRE (Istituto Nazionale Documentazione Innovazione Ricerca Educativa)<sup>39</sup>, è diventato poi, in seguito al Protocollo d'intesa siglato il 20 gennaio scorso dallo stesso Ministero e dal Comune di Reggio Emilia, proposta didattica e pedagogica d'interesse nazionale<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Sui Patti educativi di comunità, si veda il D.M. 26 giugno, 2020, n. 30, «Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021», 7.

<sup>35</sup> Sul *Reggio Children Approach* e sul modello di scuola "diffusa" inaugurato presso il Comune di Reggio Emilia, G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione delle persone con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Franco Angeli, Milano, 2021, pp. 122-124.

<sup>36</sup> Al centro della pedagogia freireiana v'è l'idea secondo cui la società è, essa stessa, agenzia educativa: «Nessuno educa nessuno, nessuno si educa da solo, gli uomini si educano insieme, con la mediazione del mondo» (P. FREIRE, *La pedagogia degli oppressi* (1970), trad. it., Gruppo Abele, Torino, 2022).

<sup>37</sup> Per il quale si rinvia, in particolare, a J. DEWEY, *Scuola e società* (1915), trad. it., Edizioni Conoscenza, Roma, 2019, e a ID., *Democrazia e educazione. Una introduzione alla filosofia dell'educazione* (1916), trad. it., Anicia, Roma, 2018.

<sup>38</sup> Fondamentali, in tal senso, sono le ricerche condotte da Jerome Bruner, psicologo di origine statunitense che, attraverso l'osservazione del bambino, è pervenuto a definire l'apprendimento come processo di ricerca autonoma, fondato sull'obiettivo dell'imparare ad imparare: J. BRUNER, *Dopo Dewey: il processo di apprendimento nelle due culture* (1960), trad. it., Armando, Roma, 1970; ID., *Studi sullo sviluppo cognitivo* (1966), trad. it., Armando, Roma, 1972; ID., *Verso una teoria dell'istruzione* (1966), trad. it., Armando, Roma, 1982; ID., *Psicologia della conoscenza* (1973), Armando, Roma, 1976; ID., *Il linguaggio del bambino* (1983), trad. it., Armando, Roma, 1991, e ID., *La cultura dell'educazione* (1996), trad. it., Feltrinelli, Milano, 2000.

<sup>39</sup> INDIRE, *Il modello di "scuola diffusa" reggiana al centro di una ricerca sull'innovazione della didattica. Il Comune ha siglato in accordo con l'Indire*, in [Indire.it](https://www.indire.it), 11 marzo 2021.

<sup>40</sup> Protocollo d'intesa Ministero dell'Istruzione e Comune di Reggio Emilia «Scuola diffusa: nuove opportunità didattiche oltre l'emergenza sanitaria», firmato a Roma il 20 gennaio 2022. Per approfondimenti, si veda la pagina dedicata all'interno del sito del Comune di Reggio Emilia: [Comune.re.it](https://www.comune.re.it)





Scopo del Protocollo è favorire la collaborazione fra sistema educativo di istruzione e formazione, amministrazioni locali, privato sociale e terzo settore. La *partnership* ambisce a creare occasioni formative e percorsi di innovazione didattica che muovano dalla valutazione delle priorità dei diversi territori; si propone di valorizzare lo sviluppo della cultura della città e di stimolare l'adozione di Patti educativi di comunità, coinvolgendo figure professionali specifiche<sup>41</sup>.

Un'opportunità, questa, del rilancio dei Patti educativi di comunità, che, a Reggio Emilia come altrove, si è rivelata di stimolo, affinché l'autonomia scolastica potesse esprimersi in una direzione più aderente ai bisogni ed alle specificità dei territori, fornendo risposte originali ed inclusive. Sarà interessante accertare che tipo di seguito avrà il modello proposto nel territorio emiliano: dove attecchirà e quali trasformazioni subirà in ragione delle peculiarità del contesto sociale<sup>42</sup>.

Luci ed ombre, insomma, nella gestione emergenziale della scuola: una gestione che non ha tardato a mostrare le sue criticità, là dove l'intervento dall'alto delle istituzioni si è tradotto in scelte indiscriminate, incapaci di venire incontro alle specificità delle situazioni e dei territori, ma che, per certi versi, ha fornito l'impulso per restituire vitalità alla libertà progettuale, di metodo e di ricerca dei singoli insegnanti e delle singole scuole, una libertà spesso rimasta sopita, dimenticata, sotto il gravare di impegni e di oneri avvertiti come meramente "burocratici". Il rammarico rimane, tuttavia, per la disomogeneità registratasi sotto questo profilo: promuovere l'autonomia scolastica attraverso il rilancio dei Patti educativi di comunità è senz'altro uno stimolo in questa direzione, ma non deve tramutarsi in una forma di deresponsabilizzazione delle istituzioni rispetto al fine ultimo del progetto costituzionale: quello di condurre verso una trasformazione della società, facendo della scuola il principale organo propulsivo di tale processo.

---

<sup>41</sup> Così, l'art. 1 del Protocollo d'intesa.

<sup>42</sup> Per approfondimenti ulteriori, M. BORDIN, A. COIRO, G. FONTANA, N. IANNACCONE, S. LANGER, G. MALDIFASSI, A. MEIANI, R. SALA (curr.), *Scuola Sconfinata. Proposta per una rivoluzione educativa*, Feltrinelli, Milano, 2021.





# L'inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni\*

**di Giuseppe Chiara**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Catania

**Abstract [It]:** L'articolo analizza gli sviluppi normativi nel campo dell'inclusione scolastica, indagando anche il significativo contributo offerto in questo settore dalla giurisprudenza costituzionale. Tale contributo è stato molto ricco, avendo, ad esempio, la Corte costituzionale a più riprese anticipato principi successivamente acquisiti dalla normativa o definito un nucleo indefettibile di garanzie non comprimibili per motivi di contenimento della spesa pubblica.

**Title:** School inclusion in regulatory developments and constitutional jurisprudence: brief notations

**Abstract [En]:** The article analyzes the regulatory developments in the field of school inclusion, also investigating the significant contribution offered by constitutional jurisprudence in this sector. This contribution has been very rich: the Constitutional Court, for example, has repeatedly anticipated principles subsequently acquired by legislation or defined an indefectible nucleus of non-compressible guarantees for reasons of containing public spending.

**Parole chiave:** Disabilità, Integrazione, Inclusione scolastica, Discriminazione, Giurisprudenza costituzionale

**Keywords:** Disability, Integration, School Inclusion, Discrimination, Constitutional Jurisprudence

**Sommario:** 1. Inclusione scolastica e principi costituzionali. 2. I principi sovranazionali e internazionali in tema di istruzione e inclusione scolastica. 3. L'evoluzione del quadro normativo interno. 4. L'apporto della giurisprudenza costituzionale. 5. Conclusioni.

## 1. Inclusione scolastica e principi costituzionali

Guardando al tortuoso percorso normativo che ha segnato, prima dell'emergenza pandemica (le cui conseguenze sul tema in esame non formeranno oggetto di trattazione nel presente scritto), le varie tappe dell'inclusione scolastica appare evidente come esso sia stato frutto di apporti variegati e di assunzioni di nuove consapevolezze in cui un ruolo determinante è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale. Questa ha non di rado segnato le direttrici delle linee di sviluppo della normativa in materia o corroborato le statuizioni legislative con significativi apporti interpretativi.

Nello svolgere questa preziosa funzione, la Corte costituzionale si è avvalsa di una cornice parametrica molto ricca, ricostruita a partire dal composito panorama di disposizioni costituzionali, da cui ha ricavato

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

una nozione di inclusione scolastica progressivamente più ampia, che tenesse conto delle varie forme di marginalità presenti nella comunità scolastica.

La chiarificazione dello spettro semantico coperto dalla nozione di disabilità ha risentito, poi, dell'apporto significativo offerto da vari documenti normativi prodotti al livello sovranazionale e internazionale, che talvolta hanno imposto un vero "cambio di passo" e di prospettiva alle determinazioni assunte sul piano interno.

Soffermando l'attenzione in primo luogo sulla Carta fondamentale, appare manifesto l'orientamento inclusivo da essa espresso fin dalle sue disposizioni di esordio, contenenti vari riferimenti che concorrono a definire la trama assiologica su cui radicare lo statuto giuridico fondamentale della persona disabile. Di tale trama costituisce punto qualificante il principio personalista, che pone al centro del sistema la persona umana, fatta destinataria di diritti inviolabili e conseguentemente di spazi di autonomia che la Repubblica «riconosce e garantisce» (secondo quanto sancito dall'art. 2 Cost.), indipendentemente della condizione esistenziale di ciascun consociato, ivi compresa quella di "disabilità". Ancora il dettato costituzionale (art. 3) proclama il riconoscimento della pari dignità sociale e l'eguaglianza di ogni cittadino davanti alla legge, indipendentemente dalle «condizioni personali e sociali», imponendo al contempo alla Repubblica di intervenire per rimuovere le diseguaglianze presenti di fatto nella realtà sociale, secondo prospettive che, lungi dal porsi come antitetiche, esprimono due risvolti dell'eguaglianza intimamente correlati e complementari<sup>1</sup>.

In tal senso, la Costituzione prende atto, realisticamente, del fatto che tra ordine giuridico e ordine sociale possono darsi, e di fatto si danno, significativi momenti di disallineamento e manifesta un intrinseco dinamismo rivolto a contrastare tale fenomeno attraverso un continuo sforzo di adeguamento tra i due ordini. In questa tensione intesa a eliminare ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona, la Repubblica è coinvolta in tutte le sue componenti, con l'apporto delle istituzioni pubbliche come dei privati, manifestandosi in tal senso uno dei tratti tipici della vocazione solidaristica della nostra Carta fondamentale.

Su questo ordito di principi si inseriscono, coerentemente, le statuizioni di vari diritti che intercettano dimensione diversificate della vita di relazione, anche dei soggetti che versino in situazioni di vulnerabilità, manifestando, in tal senso, un'istanza di tutela "forte", intesa a colmare, pure con il ricorso ad azioni positive, le situazioni di svantaggio e ad offrire parità di *chances*.

Tra queste previsioni assume particolare rilievo l'art. 34, comma 1, Cost., che, con formula efficace e sintetica («La scuola è aperta tutti»), sancisce il diritto d'accesso indiscriminato ed effettivo all'istruzione,

---

<sup>1</sup> In argomento cfr., per tutti, M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3 Costituzione italiana*, Carocci Editore, Roma 2017; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna 2013, p. 55 ss.

prescindendo dalle condizioni personali in cui versino i singoli fruitori del servizio<sup>2</sup>. Sviluppando tale affermazione, la Costituzione pone altresì in termini vincolanti l'impegno ad assicurare che tutti possano condurre un percorso formativo e di crescita idoneo a promuovere appieno la loro personalità, prevedendo, per la scuola c.d. dell'obbligo, il principio della gratuità, e, per gli studi superiori, una serie di misure volte a garantire, da parte della Repubblica, l'effettività del diritto allo studio di coloro che, «capaci» e «meritevoli», siano «privi di mezzi»<sup>3</sup>.

Un ruolo fondamentale ai fini dell'inserimento indiscriminato nella scuola a fronte delle varie situazioni di diversità presenti nel tessuto sociale è svolto, poi, dall'art. 38, comma 3, Cost., inteso a garantire ai soggetti disabili e svantaggiati l'integrazione sociale per mezzo dell'educazione e dell'avviamento professionale<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Guardando al travagliato percorso seguito dal diritto all'istruzione, si deve subito rilevare, peraltro, che la portata innovativa delle previsioni costituzionali hanno stentato ad affermarsi a motivo della diffusa opinione nella dottrina del dopoguerra secondo cui dal primo comma dell'art. 34 Cost. non si sarebbe potuto ricavare un vero e proprio diritto individuale all'istruzione, bensì un diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa. La *communis opinio* dottrinale distingueva, quindi, tra il momento dell'apertura della scuola, in cui non sarebbero stati configurabili diritti, e quello dell'ammissione del privato al servizio scolastico, in cui il diritto, pur esistente, sarebbe stato fortemente condizionato dal legislatore in ragione della sua concreta possibilità di attuazione. Su queste premesse, dall'art. 34, comma 1, Cost. si faceva derivare un semplice diritto di iscrizione alla scuola. Questa impostazione, su cui cfr., ad esempio, N. DANIELE, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, p. 639 ss.; ID., *L'ordinamento scolastico italiano*, CEDAM, Padova 1988, p. 364 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma 1993, p. 5, influenzò in modo evidente anche la prima giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 7 del 1967, la quale, pur attribuendo alla norma in esame carattere precettivo e non meramente programmatico, lesse nell'*incipit* dell'art. 34 un semplice diritto all'«accesso» al sistema scolastico, al di là del quale si estendeva l'interesse pubblico intestato in via pressoché esclusiva allo Stato quale organizzatore della funzione pubblica d'istruzione. Per lo svolgimento di serrate argomentazioni critiche avverso tale impostazione, cfr. R. FIORITO, *Obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore*, in *Rassegna dir. pubbl.*, 1968, p. 674; S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, A. Giuffrè Editore, Milano 1968.

Tale impostazione è rimasta sostanzialmente inalterata fino a tempi relativamente recenti, dovendosi attendere gli anni novanta dello scorso secolo per assistere ad un deciso mutamento di indirizzo ad opera della legge n. 59 del 1997, attributiva dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Al di là delle declinazioni applicative del principio di autonomia, tale legge ha segnato, infatti, l'avvio di un nuovo modo di intendere la scuola, come servizio pubblico di interesse sociale a fruizione individuale, secondo una prospettiva nella quale la tradizionale centralità dello Stato nel sistema nazionale di istruzione risulta ampiamente reinterpretata. In merito al finalismo del sistema educativo assume particolare rilievo, poi, l'art. 1 della legge n. 53 del 2003 secondo cui il sistema educativo di istruzione e di formazione è finalizzato a «favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia». Su tali sviluppi cfr., per tutti, A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro paese*, il Mulino, Bologna 2019, p. 97 ss.

Per il diverso orientamento dottrinale, inteso a individuare nella disposizione in esame il riconoscimento del diritto di ognuno di ricevere un'adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali, «diritto da riconoscere a ogni cittadino senza condizione che quella dell'attitudine e del profitto e superando i limiti derivanti dalla sua appartenenza ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica», cfr. U. POTOTSCHHIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, p. 98; similmente A.M. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino 2006, p. 704 ss.; S. MANZIN MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino 1994, p. 1 ss.; A. MURA, *Artt. 33-34*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, N. Zanichelli Editore, Soc. Ed. del Foto It., Bologna-Roma 1976, p. 253 ss.

<sup>3</sup> Cfr. M. BENVENUTI, «*La scuola è aperta tutti?* Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale», in *federalismi.it*, numero speciale 4/2018, p. 99 ss.

<sup>4</sup> Su questi profili cfr. L. VIOLINI, *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, UTET giuridica, Torino 2006, p. 775 ss, spec. pp. 790-791; secondo G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica. origini*

Particolare attenzione merita anche la previsione di cui all'art. 30, comma 1, Cost., che sancisce il dovere-diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio, in tal modo riconoscendo la libertà educativa dei genitori e la funzione strumentale da essi posta in essere nel percorso di inserimento dei discendenti nella vita di relazione. La disposizione prende così atto del ruolo indefettibile dei genitori sulla «scena educativa», contribuendo in maniera determinante a definire il modello educativo prescelto dal nostro ordinamento, centrato sulla condivisione tra tutti i protagonisti del percorso di maturazione integrale della personalità del minore, che comunque vanta una sua soggettività giuridica, essendo titolare di diritti nei confronti degli stessi genitori e degli insegnanti.

Il diritto all'istruzione trova così in Costituzione non soltanto le basi di un ampio riconoscimento, ma anche le direttrici del proprio orientamento verso l'inclusione, arricchendosi di una valenza sociale che si esprime sul duplice versante del contrasto sia alle situazioni di disagio socio-economico e culturale, che a quelle correlate alla disabilità psicofisica e intellettiva.

## **2. I principi sovranazionali e internazionali in tema di istruzione e inclusione scolastica**

Sul versante internazionale e sovranazionale, la dimensione inclusiva della scuola trova riconoscimento in numerosi atti normativi.

In tal senso, si devono ricordare almeno gli artt. 2 del Protocollo addizionale alla *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950, secondo cui «il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno», e 14 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* del 2000, in base al quale «ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua». La stessa *Carta europea dei diritti* sancisce poi, per un verso, che l'interesse del minore sia il principale criterio ispiratore di ogni azione che lo veda coinvolto e sia posto in essere dall'autorità pubblica o privata (art. 24), e prevede, per altro verso, il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità (art. 26).

Il diritto universale all'istruzione si salda, in questa prospettiva, con il divieto, anch'esso contenuto in vari documenti sovranazionali, di discriminazione, in cui il catalogo, pur ampio, dei possibili fattori di discriminazione, assume connotazioni essenzialmente esemplificative, offrendo fondamento all'obbligo

---

*e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi (a cura di), *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi*, Franco Angeli, Milano 2019, p. 101, le disposizioni costituzionali esprimerebbero tutta l'universalità dalla dimensione soggettiva del diritto all'istruzione, «attraverso l'estensione a un numero potenzialmente infinito di utenti, ben potendo includere ogni nuova situazione che non sia espressamente contemplata in Costituzione, ma che sia manifestazione della complessità e del carattere dinamico della società». In tal senso, le disposizioni stesse deporrebbero a favore «della configurazione di un dovere generale di solidarietà gravante su tutti, istituzioni e consociati, nel senso di costruire una società *inclusiva*, e non esclusiva, fondata sul rispetto dell'altro e la valorizzazione delle differenze» (corsivo dell'A.).

in capo agli Stati di porre in essere interventi ad ampio spettro di contrasto ai fenomeni di esclusione sociale, anche con l'adozione di regimi di speciale protezione<sup>5</sup>.

Questi assunti trovano conferma sul piano internazionale: la *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989, in particolare, definendo lo *status* giuridico della persona minore di età (divieto di discriminazione, principio dei *best interests of the child*, diritto all'ascolto del fanciullo capace di discernimento), riconosce, altresì, i specifici bisogni dei minori con disabilità, impegnando gli Stati ad assicurar loro «una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia ed agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità» (art. 23). Entro questa cornice si colloca anche il riconoscimento del diritto all'educazione, ossia il diritto a promuovere lo sviluppo della personalità del fanciullo, delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche in tutte le loro potenzialità, proponendo un modello di

---

<sup>5</sup> Cfr. l'art. 14 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, che appunto contiene un catalogo aperto dei fattori di discriminazione, concludendo l'elencazione con il richiamo a «ogni altra condizione», nonché l'art. 21 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in cui pure il divieto di discriminazione assume una perimetrazione molto ampia, dal momento che i singoli fattori di discriminazione assumono una connotazione meramente esemplificativa.

Nella prospettiva sopra segnalata, la Corte EDU ha assunto alcune decisioni di grande rilievo, definendo delicate questioni interpretative portate alla sua attenzione. Tra queste merita ricordare, ad esempio, la recente pronuncia resa nel caso *G.L. c. Italia* (Corte EDU, sez. I, 10 settembre 2020, ricorso 59751/15) nel quale ad una cittadina italiana minorenni affetta da autismo non verbale era stata negata la possibilità di beneficiare di un insegnante di sostegno per i primi due anni del percorso di istruzione elementare, supporto di cui invece la minore aveva fruito durante la scuola materna.

Venuto il caso all'attenzione della Corte di Strasburgo, questa ha prospettato la riconducibilità della fattispecie entro il campo d'incidenza dell'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU. Pur osservando che il sistema giuridico italiano garantisce un'educazione inclusiva, tutelando anche il diritto all'istruzione in caso di disabilità (con l'inserimento degli alunni disabili nelle classi ordinarie della scuola pubblica e la predisposizione di servizi psicopedagogici che assicurino la presenza di un insegnante di sostegno in classe), la Corte ha stabilito che l'Italia avesse oltrepassato qualsiasi margine di apprezzamento consentito, anche in considerazione del fatto che tale margine è da ritenere considerevolmente limitato ove si versi nel caso di restrizioni dei diritti fondamentali di categorie particolarmente vulnerabili, come nel caso delle persone con disabilità.

Il giudice sovranazionale ha posto l'attenzione anche sul delicato e annoso problema del bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e diritti delle persone con disabilità, osservato sotto il particolare angolo prospettico offerto dal principio di non discriminazione. A questo proposito si rileva, in continuità con quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità interna, che in linea generale non sono escluse limitazioni correlate ad esigenze di bilancio, ma a condizione che tali interventi siano ripartiti su tutti i beneficiari del servizio scolastico, prescindendo quindi dalla loro condizione di disabilità. Il giudice di Strasburgo ha pertanto ritenuto violate le disposizioni convenzionali sopra richiamate, evidenziando come la discriminazione subita dall'interessata dovesse considerarsi tanto più grave in quanto realizzata in una fase particolarmente delicata per lo sviluppo individuale, qual è il contesto di istruzione primaria.

La Corte è così pervenuta ad un approdo segnato da un significativo consolidamento delle garanzie offerte in materia di disabilità, in una fase storica che ha conosciuto arresti giurisprudenziali piuttosto ondivaghi e caratterizzati da livelli di tutela non del tutto soddisfacenti. Possono qui richiamarsi a titolo esemplificativo, tra le pronunce più recenti, i casi *Dupin c. Francia* e *Stoian c. Romania*. Nel primo, la Corte di Strasburgo ha rigettato il ricorso presentato dai rappresentanti di un minore disabile che non era stato inserito all'interno del sistema di istruzione ordinario, ponendo l'accento sull'ampio margine di apprezzamento dello Stato in materia e accogliendo una prospettiva essenzialmente medico-patologica della disabilità, a detrimento di qualsiasi profilo di effettiva socializzazione e inclusione nel contesto comunitario. Nel secondo, sulla scorta di argomentazioni non molto differenti, la Corte ha rigettato il ricorso di un minore disabile che contestava la presenza di barriere di vario tipo nell'accesso agli edifici scolastici, nonché la mancanza di specifici piani individuali di istruzione. In dottrina, per tutti, A. PATTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: le pronunce Dupin contro Francia e Stoian contro Romania*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020 pp. 188 ss.

educazione inclusiva, improntato ai principi di “apertura” e di “accessibilità” a tutti, e a ciascuno, che tenga conto delle esigenze di gradualità e, dunque, del rispetto dei tempi e dei ritmi di ognuno, oltre che dell’eguaglianza delle possibilità (artt. 28 e 29)<sup>6</sup>.

Particolarmente significativa è stata poi la svolta impressa al percorso dell’inclusione sociale dalla *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in cui la dimensione solidale e relazionale si esprime attraverso l’intento (reso manifesto fin dalle prime disposizioni di tale documento) di promozione dei diritti umani, delle libertà fondamentali, nonché del rispetto per l’inerente dignità dei disabili; essa traspare, però, anche nella carica progettuale che anima molte previsioni ivi contenute, accomunate dall’obiettivo di superare, anche con l’introduzione di azioni positive, le barriere che, interagendo, impediscono la piena ed effettiva partecipazione di tali soggetti nella società su una base di uguaglianza con gli altri. Tale tensione risulta particolarmente evidente con riferimento al diritto all’istruzione dei disabili<sup>7</sup>, assumendo contorni ben definiti e declinandosi nei fondamentali principi dell’«accomodamento ragionevole», del «sostegno necessario», della «progettazione universale», del diritto ad uno spazio scolastico accogliente ed inclusivo, che hanno segnato, in non poche occasioni, le direttrici di sviluppo della legislazione nazionale.

### **3. L’evoluzione del quadro normativo interno**

Dopo l’entrata in vigore della Costituzione, il nostro ordinamento si attestò per molto tempo su un livello di evidente arretratezza sul versante dell’implementazione degli strumenti volti a rendere effettivo il diritto all’inclusione scolastica dei disabili. Le uniche disposizioni intese a disciplinare il diritto allo studio di tali soggetti furono quelle contemplate dalla c.d. “riforma Gentile”; il regio decreto n. 3126 del 1923, in particolare, introdusse l’obbligo scolastico per gli alunni ciechi e per quelli sordomuti, da assolvere nelle classi differenziali.

Fino alla fine degli anni Settanta del secolo scorso gli assetti organizzativi in materia rimasero caratterizzati dalla centralità delle classi e delle scuole differenziali, come ribadito dall’art. 1 della legge 26 ottobre 1952, n. 1463<sup>8</sup> e ancora dall’art. 12 della legge istitutiva della scuola media statale, ove si stabiliva che potessero

---

<sup>6</sup> Cfr. G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica*, cit., p. 102 ss.

<sup>7</sup> Cfr. l’art. 24 della *Convenzione* sul diritto all’istruzione delle persone con disabilità, in base al quale allo scopo di realizzare questo diritto senza discriminazioni e sulla base di uguaglianza di opportunità, gli Stati parti si impegnano a costruire un sistema educativo che preveda la loro integrazione a tutti i livelli e offra, nel corso dell’intera vita, possibilità di istruzione finalizzate al pieno sviluppo della personalità, mettendo a frutto i loro talenti e la loro creatività, fino al loro massimo potenziale, assicurando, inoltre, il loro diritto di partecipare effettivamente a una società libera [comma 1, lett. a), b), c)].

<sup>8</sup> Ai sensi del cit. art. 1 «l’obbligo scolastico sancito dalle vigenti disposizioni si applica, per i ciechi in condizione di disabilità, nelle apposite scuole speciali»; l’art. 2 della stessa legge poneva poi a carico dello Stato l’istituzione di tali strutture.



essere avviate classi differenziali, con non più di quindici alunni per classe, «per alunni disadattati scolastici»<sup>9</sup>.

Proprio sulla legge n. 1463 del 1952, in tema di istruzione delle persone cieche, si appuntò l'attenzione di una delle prime e più significative pronunce della Consulta in materia di diritto allo studio delle persone con disabilità, manifestando orientamenti che la giurisprudenza costituzionale successiva avrebbe ampiamente riconsiderato. Nella sent. n. 125 del 1975, in particolare, essa dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1 della legge suddetta, sostenendo che il principio di eguaglianza deve intendersi nel senso che «a parità di situazioni deve corrispondere parità di trattamento, mentre trattamenti differenziati sono riservati a situazioni obiettivamente diverse», spettando «insindacabilmente al legislatore giudicare sulla parità o diversità delle situazioni pur nel rispetto dei criteri di ragionevolezza nonché degli altri principi costituzionali». La Corte venne così escludendo l'irragionevolezza delle previsioni contenute nella legge n. 1463 cit., affermando che proprio «la diversità di situazioni dei fanciulli ciechi e dei fanciulli veggenti postula sul piano razionale, per quanto concerne l'insegnamento elementare, una diversità di disciplina legislativa»<sup>10</sup>. Con riguardo al diritto allo studio, che di fatto sarebbe stato negato dalle difficoltà economiche incontrate dalle famiglie, la Corte osservò come i principi della scuola aperta a tutti e di gratuità dell'istruzione elementare e media - sanciti dall'art. 34, primo e secondo comma, Cost. - dovessero essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio, così lasciando indenne, anche sotto questo profilo, la disposizione impugnata.

Negli anni successivi la cornice normativa subì importanti mutamenti, assumendo, con riferimento al diritto allo studio degli alunni con disabilità, connotazioni sempre più inclusive. Gli anni Settanta del secolo scorso furono segnati, in particolare, da una serie di riforme, che aprirono la strada dell'accesso dei soggetti disabili alle classi normali. Di questa stagione, segnata da un particolare dinamismo progettuale riversato in sede normativa, fu prima espressione la legge n. 118 del 1971. L'art. 28, comma 2, di tale atto normativo, in particolare, dispose che per gli invalidi civili e i minorati l'istruzione dell'obbligo dovesse avvenire «nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali», mentre l'art. 29 della stessa

---

<sup>9</sup> In argomento cfr., per tutti, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano 2020, p. 187 ss., il quale ricorda, altresì, come pure alcune circolari del Ministro per la pubblica istruzione del 1962 e del 1963 stabilissero che anche gli studenti della scuola elementare che avessero presentato minorazioni fisiche e psichiche dovessero essere avviati alle scuole speciali o differenziali. Previsioni analoghe furono introdotte dalla disciplina sulla scuola materna, in relazione alla quale l'art. 3 della legge n. 444 del 1968 sancì che anche i bambini da tre a sei anni con disturbi dell'intelligenza o del comportamento o con menomazioni fisiche o sensoriali fossero collocati in sezioni speciali all'interno delle scuole materne o, per i casi più gravi, in scuole materne speciali.

<sup>10</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 125 del 1975, punto 2 del Considerato in diritto (da cui sono tratte tutte le citazioni).

legge precisò che «esclusivamente quando si fosse accertata l'impossibilità di far frequentare agli alunni con disabilità la scuola pubblica dell'obbligo, il Ministro per la pubblica istruzione, per la scuola media, o il provveditore agli studi, per l'istruzione elementare, [...] provvede all'istituzione, per i minori ricoverati, di classi normali quali sezioni staccate della scuola statale», aperte peraltro anche agli alunni non minorati. Lo stesso art. 29 prevede inoltre, e si tratta di disposizione tuttora in vigore, che ai mutilati e agli invalidi civili non autosufficienti e che frequentino la scuola dell'obbligo o i corsi di addestramento professionale finanziati dallo Stato siano garantiti il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa; l'accesso alla scuola mediante adatti accorgimenti per il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche che ne impediscano la frequenza; l'assistenza durante gli orari scolastici degli alunni con invalidità più grave. L'art. 30 introduceva poi, a certe condizioni, specifiche forme di esenzione dalle tasse scolastiche e universitarie<sup>11</sup>.

La possibilità per gli alunni disabili di frequentare le scuole ordinarie fu confermata e rafforzata dalla legge n. 517 del 1977, che introdusse taluni strumenti di supporto all'apprendimento degli stessi, tra cui, nelle scuole elementari e medie, la figura dell'insegnante specializzato, che avrebbe dovuto collaborare con l'insegnante di classe onde garantire una migliore integrazione e il sostegno a vantaggio dell'alunno con disabilità. Tali norme avviarono pertanto un itinerario volto a rendere effettivo l'inserimento nelle classi ordinarie degli alunni disabili, dotando le strutture scolastiche delle figure professionali idonee a stimolarne lo sviluppo. Nel medesimo solco si collocò la legge n. 270 del 1982, che introdusse la figura dell'insegnante di sostegno nelle scuole materne e fissò le dotazioni organiche del personale docente anche delle scuole elementari e medie, considerando i posti di sostegno da istituire a favore degli alunni portatori di handicap<sup>12</sup>.

Si deve comunque alla legge n. 104 del 1992 (che nel tempo ha subito vari interventi di riforma e integrazione<sup>13</sup>) una significativa estensione delle misure rivolte a garantire il diritto all'istruzione e allo

---

<sup>11</sup> Su questi profili e sui limiti che segnarono le prime esperienze di inclusione scolastica cfr., per tutti, S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Giuffrè Editore, Milano 2012, p. 177 ss.

<sup>12</sup> In argomento cfr., ampiamente, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 190 ss., secondo cui proprio con le leggi da ultimo citate, e in particolare con la previsione di un insegnante specializzato di sostegno, «cominciò ad essere reso effettivo e reale quell'inserimento nelle classi ordinarie di alunni disabili che non poteva invece certamente realizzarsi con il semplice passaggio fisico, previsto dalla pur importante legge n. 118 del 1971, da un ambiente scolastico a un altro» (p. 194).

<sup>13</sup> Cfr., in tal senso i decreti legislativi n. 59 del 2017 ("Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria"), n. 62 del 2017 ("Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato"); n. 66 del 2017 ("Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità"), adottati a seguito di quanto previsto dall'art. 181, comma 1, lett. c) della legge n. 107 del 2015, cd. riforma della "Buona scuola", con il precipuo intento di realizzare la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità. In argomento cfr., per tutti, G. MATUCCI, "Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, in *Ossevatorio.Aic.it*, 2/2017; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili*:

studio delle persone con disabilità e l'affermazione esplicita del principio secondo cui «l'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap» (art. 12).

In estrema sintesi, la normativa vigente ha ormai recepito la garanzia del diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata all'interno delle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e delle stesse istituzioni universitarie, diritto che si esprime attraverso un sistema pubblico di istruzione che si vuole in grado di assicurare in ogni caso l'accesso al diritto allo studio<sup>14</sup>.

Entro tale cornice, la legislazione più recente intende promuovere un cambiamento di paradigma, in cui la dimensione intesa a offrire al disabile un percorso di studi individualizzato si coniughi con il superamento della nozione di integrazione, sostituito con quello di inclusività<sup>15</sup>.

Sotto il primo profilo, si prevede che una volta accertata la situazione di handicap in età evolutiva si proceda alla redazione di un «profilo di funzionamento», nel quale sono contenuti i dati che in passato erano ricompresi nella diagnosi funzionale e nel profilo dinamico-funzionale<sup>16</sup>. Sulla scorta degli elementi contenuti nel profilo di funzionamento la scuola redige annualmente il c.d. Piano Educativo Individualizzato (PEI), che costituisce il vero «punto archimedeo» su cui elaborare i percorsi realizzativi del diritto allo studio dell'alunno portatore di handicap, calibrandoli sulle concrete condizioni di quest'ultimo. Da tempo, peraltro, la giurisprudenza costituzionale è venuta affermando che le ore di sostegno individuate nel PEI costituiscono un diritto fondamentale dell'alunno con disabilità, di fronte al quale l'istituzione scolastica ha l'obbligo di garantire il supporto per il numero di ore programmato, senza poter esprimere alcun potere discrezionale in ordine alla riduzione dell'entità di tale monte ore a motivo di eventuali ristrettezze finanziarie<sup>17</sup>.

---

*inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, p. 156 ss.; M. BRUSCHI, S. MILAZZO, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma inclusivo e scelte normative*, in *Federalismi.it*, 2/2018.

<sup>14</sup> La normativa vigente non esclude, peraltro, la presenza di scuole speciali, che tuttora operano sul territorio nazionale in numero non trascurabile. Sembra opportuno ribadire, tuttavia, che proprio la presenza degli alunni disabili nelle c.d. classi comuni possa offrire insostituibili momenti di socializzazione, accrescendo anche la capacità inclusiva nei compagni che non convivono con la disabilità. Sul punto cfr., per tutti, A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Collana del Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, p. 441 ss.

<sup>15</sup> Su tali dinamiche cfr., *ex multis*, G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 19 marzo 2019, p. 39 ss., ma *passim*; ID., *Il diritto ad una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Franco Angeli, Milano 2016, p. 298 ss.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 96 del 2019. Nel profilo di funzionamento si descrivono le caratteristiche fisiche, psichiche, sociali e affettive dell'alunno, evidenziando le compromissioni funzionali e le difficoltà di apprendimento correlate alla situazione di disabilità, come le possibilità di recupero, le capacità possedute e il livello di autonomia. Nel profilo di funzionamento sono altresì inserite le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica; in argomento cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., pp. 203-204.

<sup>17</sup> Fondamentali le notazioni offerte, a questo proposito, dalla sent. n. 80 del 2010 su cui cfr., unitamente ad altri arresti giurisprudenziali, *infra* nel testo. Già nella sent. n. 52 del 2000, peraltro, il ricorso a forme di integrazione e di sostegno era stato intimamente correlato all'esigenza di «agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena

Nella prospettiva perseguita dal legislatore, un ruolo strategico ai fini dell'inclusione continua ad essere rivestito, naturalmente, dall'insegnante di sostegno, che assume la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui interviene, partecipa alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti. Dall'alta formazione di questa figura dipende in buona misura la riuscita del diritto allo studio degli studenti con disabilità, sebbene non appaia coerente con le dinamiche dell'inclusione "isolare" l'insegnante di sostegno in una dimensione "solipsistica", senza considerare che la responsabilità della buona riuscita del suddetto diritto ricade sull'intero corpo docente.

Sul secondo versante, la normativa più recente ha l'assunto il paradigma dell'inclusione quale sostrato accomunante le misure di sostegno, inclusione che trae spunto dalla pari dignità tra tutti i soggetti per realizzare un ambiente di apprendimento appropriato per tutti e adeguato a valorizzare le peculiarità di ciascuno. Tale approccio mira a trascendere l'area della disabilità, avendo di mira la personalizzazione degli apprendimenti e facendosi carico delle difficoltà e delle potenzialità di ogni studente. Su queste premesse, il perimetro coperto dagli interventi di sostegno risulta considerevolmente ampliato rispetto ai *cliché* elaborati a partire dalla nozione di (semplice) integrazione, ricomprendendo non solo le varie forme di disabilità, ma anche diverse altre problematiche che possono avere un'incidenza rilevante sulla sfera di apprendimento individuale (si pensi, a questo proposito, alle situazioni di svantaggio derivanti dalle relazioni, dalle culture o, più in generale, dai contesti di riferimento).

Questa nuova prospettiva teleologica traspare in vari atti normativi interni<sup>18</sup>, tra i quali spicca la legge n. 107 del 2015, la c.d. riforma della *Buona scuola*, che, coerentemente con i più diffusi orientamenti pedagogici, ha proposto una nozione molto ampia di inclusione, riferendola a tutti gli alunni, nessuno escluso, così superando una concezione che ne limitava l'ambito operativo alla sola disabilità certificata. Valorizzando percorsi formativi individualizzati, tale legge coniuga il momento sanitario con altri interventi (della scuola, degli enti locali, dei servizi sociosanitari ed educativi del territorio, delle associazioni di settore, in stretto collegamento con i genitori) intesi a calibrare e personalizzare le misure di sostegno. La legge si pone così nella cornice di una strategia di interventi più ampia, propensa a

---

formazione della personalità del soggetto disabile» (punto 3 del *Cons. in dir.*) In dottrina, per tutti, A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, 02.07.2010; L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *RivistaAic.it*, 4/2015.

<sup>18</sup> Cfr. almeno la legge n. 170 del 2010, contenente "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico" e la direttiva min. 27 dicembre 2012, in tema di "Strumenti di intervento per alunni con Bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica"; in dottrina, per tutti, G. ARCONZO, *Il diritto all'istruzione dei soggetti affetti da dislessia o da altro disturbo specifico dell'apprendimento. Prime osservazioni in margine alla legge n. 170 del 2010*, in *www.federalismi.it*, 7 marzo 2011.

potenziare un modello scolastico di tipo relazionale, basato su itinerari di condivisione tra i vari protagonisti del percorso educativo<sup>19</sup>.

#### 4. L'apporto della giurisprudenza costituzionale

Alla definizione delle linee di sviluppo di questo complesso itinerario ha contribuito in maniera decisiva, poi, la giurisprudenza costituzionale.

Nella nota sentenza n. 215 del 1987, in particolare, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, della legge n. 118 del 1971 nella parte in cui prevedeva che la frequenza alle scuole medie superiori degli invalidi e dei mutilati civili fosse semplicemente «facilitata», dovendo invece essere «assicurata»<sup>20</sup>.

Nel suo articolato percorso argomentativo, la Corte ha sostenuto la centralità della scuola per lo sviluppo, il recupero e la socializzazione dello studente disabile, ricordando come in questo ambito per «valutare la condizione giuridica dei portatori di *handicaps* [...] occorre innanzitutto considerare da un lato che è ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale irrecuperabilità, dall'altro che l'inserimento e l'integrazione nella scuola ha fondamentale importanza al fine di favorire il recupero di tali soggetti»<sup>21</sup>, il superamento della loro emarginazione e conseguentemente il complessivo sviluppo della personalità, in uno con il loro pieno inserimento nella società e nel mondo del lavoro. Si è rilevato, inoltre, come proprio sulla condizione giuridica dello studente portatore di *handicap* «confluisc[a]no un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale»<sup>22</sup>, imponendo così una rilettura del dettato costituzionale complessivamente assunto.

In tal senso, il diritto di tutti all'istruzione di cui all'art. 34, comma 1, Cost., è venuto a saldarsi, in una prospettiva ermeneutica di maggior respiro, sia con l'art. 2 Cost., la cui fondamentale garanzia è stata «calibrata» proprio in riferimento a quella particolare formazione sociale costituita dalla comunità scolastica, che con l'art. 3, comma 2, Cost., che richiede il superamento delle sperequazioni economiche e sociali che si pongono quale ostacolo al pieno sviluppo della persona umana.

Entro questo articolato quadro assiologico, la stessa valenza teleologica dell'art. 34 è stata ampliata, non risultando confinata entro la sola dimensione intesa a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, ma

---

<sup>19</sup> In argomento, cfr. G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, cit. p. 37 ss. e, se si vuole, G. CHIARA, *Scuola e nuove problematiche di inclusione sociale*, in A. Ciancio (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2020, p. 87 ss.

<sup>20</sup> Su questa pronuncia cfr., *ex multis*, C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3064 ss.; R. BELLI, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, *ivi*, p. 1629 ss.; M. DOGLIOTTI, *Diritti della persona ed emarginazione*, in *Giur. it.*, 1990, IV, pp. 361 ss.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 5 del Considerato in diritto.

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 6 del Considerato in diritto.

estendendo il proprio raggio d'azione anche nei confronti di ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della personalità, ricomprendendo quindi anche quelli di natura personale e sociale<sup>23</sup>.

Con specifico riguardo al parametro offerto dall'art. 34, comma 3, Cost., la Consulta ha ritenuto, poi, che la previsione censurata avrebbe comportato una lettura del riferimento ai «capaci e meritevoli» tale da escludere le persone con handicap dall'istruzione superiore, in quanto considerate necessariamente «incapaci»<sup>24</sup>.

La Corte ha appuntato la propria attenzione anche sull'art. 38, comma 3, Cost., escludendo che la formula ivi contenuta possa riguardare la garanzia dell'educazione solo in quanto funzionale alla formazione professionale e che quindi soltanto per questa via possa essere assicurato ai soggetti disabili l'inserimento nella vita produttiva. Su queste basi, essa è pervenuta alla conclusione secondo cui «se [...] l'educazione che deve essere garantita ai minorati ai sensi del terzo comma dell'arte 38 è cosa diversa da quella propedeutica o inerente alla formazione professionale - che si rivolge a chi ha assolto l'obbligo scolastico - è giocoforza ritenere che la disposizione sia da riferire all'educazione conseguibile anche attraverso l'istruzione superiore»<sup>25</sup>.

Tra i parametri ritenuti violati dall'art. 28 della legge n. 118 del 1971 si è fatto riferimento, poi, sia all'art. 38, comma 4, Cost., che all'art. 32 Cost.

Quanto al primo, la Consulta ha rilevato come da tale previsione risulti palese la doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione anche superiore, «dimostrando, tra l'altro, che è attraverso questi strumenti, e non col sacrificio del diritto di quelli, che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e le esigenze di funzionalità del servizio scolastico»<sup>26</sup>; quanto al secondo, si è osservato come proprio l'integrazione

---

<sup>23</sup> Cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il nuovo diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, p. 121 ss., in specie p. 137 ss.

<sup>24</sup> Ancora secondo il giudice delle leggi tale conclusione avrebbe comportato l'assunzione quale dato insuperabile di una «disuguaglianza di fatto rispetto alla quale invece è doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale [...] l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola», laddove la preclusione della frequenza degli istituti d'istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità degli studenti con disabilità «senza avere preventivamente predisposto gli strumenti idonei a sopperire all'iniziale posizione di svantaggio» avrebbe significato «non solo assumere come insuperabili ostacoli che invece è doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione» (ancora punto 6 del Considerato in diritto).

<sup>25</sup> Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 7 del Considerato in diritto.

<sup>26</sup> Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 8 del Considerato in diritto. Nella sentenza n. 226 del 2001 la Corte è venuta ribadendo il rilievo della frequenza delle classi ordinarie da parte dei ragazzi con disabilità. La questione si riferiva all'asserita violazione degli artt. 34 e 38 Cost. da parte dell'art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 297 del 1994, che pur prevedendo un termine più lungo di tre anni rispetto agli altri studenti per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, non avrebbe consentito agli studenti con handicap maggiorenni di frequentare la scuola dell'obbligo. Premesso che la frequentazione della scuola dell'obbligo non è assimilabile alla frequentazione di studi eseguita privatamente, la Consulta ha precisato che, raggiunta la maggiore età, per gli alunni handicappati l'istruzione costituisce un diritto, non più un obbligo, che potrà essere esercitato mediante la frequenza, al di fuori della scuola dell'obbligo, di corsi per adulti finalizzati al conseguimento del diploma.



negli istituti di istruzione superiore degli studenti con disabilità possa costituire un importante ausilio in vista del superamento o dell'attenuazione degli handicaps o, ancora, al fine di evitare l'interruzione di tali positive evoluzioni<sup>27</sup>.

In alcune pronunce successive, i giudici della Consulta, ancora ispirandosi alla suddetta prospettiva inclusiva, hanno ampliato, con lo strumento poco consueto nella giurisprudenza più recente delle additive di spesa, gli ambiti di riconoscimento delle provvidenze economiche atte a conseguire l'effettiva integrazione scolastica del disabile per il tramite del riconoscimento del carattere fondamentale del diritto all'istruzione di quest'ultimo<sup>28</sup>.

Nella sent. n. 80 del 2010, in particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 413 e 414 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 nella parte in cui questi individuavano un limite massimo al numero di ore di insegnamento di sostegno e abolivano la possibilità (precedentemente ammessa, in presenza di studenti con disabilità grave, anche in deroga al rapporto tra docenti e alunni indicato dall'art. 40, comma 3, della legge n. 449 del 1997) di assumere con contratto a tempo determinato gli stessi docenti, risultando così impossibile avvalersi di insegnanti specializzati in grado di assicurare al disabile grave un concreto miglioramento nell'ambito sociale e scolastico.

Partendo dall'assunto secondo cui i disabili non costituiscano un gruppo omogeneo, richiedendo gli interventi ad essi destinati un approccio individualizzato, il giudice delle leggi ha ribadito, in continuità con il percorso argomentativo tracciato dalla sentenza n. 215 del 1987<sup>29</sup>, che il diritto all'istruzione dei disabili, in particolare se gravi, si configura come un diritto fondamentale, di cui si può godere solo in presenza di misure d'integrazione e sostegno idonee a garantire a tali soggetti la frequenza degli studi. L'insegnante di sostegno, in particolare, è chiamato a svolgere le «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni diversamente abili», sicché senza la sua intermediazione lo stesso diritto allo studio di questi soggetti, nella sua dimensione effettuale, risulterebbe irrimediabilmente compromesso<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, ancora punto 8 del Considerato in diritto.

<sup>28</sup> Cfr. in tal senso, ad esempio, le sentenze n. 467 del 2002, n. 80 del 2010; n. 275 del 2016; in dottrina, *ex multis*, C. COLAPIETRO, *op. cit.*, p. 140.

<sup>29</sup> Continuità manifestata, peraltro, già in altre pronunce; in tal senso cfr., per tutte, la sent. n. 52 del 2000.

<sup>30</sup> La pronuncia in esame ha aperto il varco ad una serie di decisioni dei giudici amministrativi, che hanno dichiarato l'illegittimità dei provvedimenti con cui l'amministrazione scolastica non ha provveduto ad offrire un'offerta didattica differenziata, non assegnando l'insegnante specializzato di sostegno nella misura idonea a realizzare le finalità del servizio e l'integrazione dell'alunno con disabilità all'interno della classe; in tal senso, cfr., ad esempio, Tar Campania, sez. IV, 27 febbraio 2015, sent. n. 1330; Tar Puglia, Bari, sez. I, sent. 4 novembre 2013 n. 1485. Si sono date, altresì, pronunce che hanno riconosciuto il risarcimento del danno in caso di mancata assegnazione delle ore di sostegno necessarie per garantire il diritto allo studio degli alunni con disabilità; così, *ex multis*, Tar Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 1 ottobre 2014, n. 2370; Tar Toscana, Firenze, sez. I, sent. 18 aprile 2012, n. 746. In argomento cfr., per tutti, F. GIRELLI, *Disabili a scuola: il Consiglio di Stato "segue" la Consulta*, in *Consulta OnLine*, 2010, p. 9 ss., *ma passim*; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 211.

In una pronuncia più recente, la n. 275 del 2016<sup>31</sup>, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma della regione Abruzzo che subordinava l'erogazione dei contributi economici alle Province per i servizi di trasporto e di assistenza degli alunni con disabilità alla disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa, in quanto ritenuta lesiva dell'art. 38, comma 3, Cost. Secondo il giudice delle leggi, infatti, una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione al diritto fondamentale allo studio fa sì che tale misura risulti «aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio»<sup>32</sup>. La tutela del diritto all'istruzione impone, infatti, la predisposizione di tutti gli strumenti idonei alla sua realizzazione ed attuazione, sì da evitare che la proclamazione dello stesso diritto si riduca ad una “mera previsione programmatica”. Rispetto a tale esigenza non possono essere anteposte esigenze di natura economica, assumendo preminente rilievo il carattere incompressibile di un diritto tanto rilevante nella prospettiva dell'inclusione sociale della persona con disabilità.

Nella sentenza n. 83 del 2019, la Corte ha ribadito i due principi della natura fondamentale del diritto d'istruzione delle persone con disabilità e dell'effettiva fruibilità di questo diritto<sup>33</sup>. Nel caso specifico, la questione era stata promossa dalla Regione Veneto, la quale riteneva che lo stanziamento dei fondi per l'assistenza e la comunicazione personale degli alunni disabili definito dalla legge di bilancio per il 2018, essendo carente di una proiezione pluriennale, non avrebbe consentito alla Regione di programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni; la stessa entità dello stanziamento, poi, era ritenuta insufficiente a coprire il fabbisogno della Regione<sup>34</sup>. Nel merito, la Corte ha rigettato la questione,

---

<sup>31</sup> Su tale pronuncia cfr., per tutti, A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, n. 10/2017; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto, ivi*; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Un'annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forumcostituzionale.it*, 11 gennaio 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, 1/2017, p. 105 ss.

<sup>32</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; in dottrina, F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, n. 24/2021, p. 178 ss.; come osservato da G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 212, «Merito della sentenza in questione [...] è aver ribadito, secondo un'altra prospettiva, il principio già espresso nella sentenza n. 80 del 2010: il diritto allo studio delle persone con disabilità richiede necessariamente “strumenti” di attuazione, la cui assenza impedisce che quel diritto possa essere effettivo. Nella sentenza n. 80 del 2010 tale funzione era stata identificata nell'attività dell'insegnante di sostegno; nella sentenza n. 275 del 2016 sono i servizi di trasporto e di assistenza personale a essere definiti componenti essenziali del diritto in esame. Servizi i cui costi, nell'argomentazione della Corte, vengono contrapposti alle “spese correnti di natura facoltativa” dal che sembra dunque logico dedurre l'obbligatorietà degli stessi in vista della garanzia del diritto allo studio delle persone con disabilità».

<sup>33</sup> Su tale sentenza cfr., per tutti, A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forumcostituzionale.it*, 1/2020; E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte costituzionale n. 83/2019)*, in *Le Regioni*, 2019, p. 814 ss.

<sup>34</sup> Su questo secondo aspetto, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione sulla base dell'estrema genericità del ricorso che non specificava l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento delle funzioni in oggetto, né poneva in evidenza la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato (punto 5.1 del Considerato in diritto).

ritenendo «non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime»<sup>35</sup>. I giudici del palazzo della Consulta hanno quindi ribadito l'essenzialità dei servizi di assistenza per gli studenti disabili, in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente, «volta a circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie»<sup>36</sup>, insistendo sulla «certezza delle disponibilità finanziarie necessarie a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali, [...] servizi che richiedono di essere erogati senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica»<sup>37</sup>. Le pronunce da ultimo richiamate si collocano, peraltro, in un orizzonte problematico più ampio, offerto dall'impatto della crisi economica sui diritti sociali e in specie sulle politiche destinate alle persone con disabilità.

Come si evince dalla giurisprudenza brevemente esposta, la Corte costituzionale ha nel tempo fissato taluni limiti al percorso di erosione dei diritti in oggetto, individuando proprio per le persone con disabilità un «nucleo indefettibile di garanzie», che costituisce limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore nella determinazione delle misure necessarie a tutelare i diritti delle persone con disabilità. In tal senso, il giudice delle leggi è venuto statuendo che non «ogni diritto, anche quelli incomprimibili [...], debbano essere sempre e comunque assoggettati a un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili»<sup>38</sup> e, ancora, che «la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e a sostegno della scuola»<sup>39</sup>.

La Consulta è così venuta definendo, volta per volta, il contenuto del nucleo essenziale del diritto allo studio dei soggetti con disabilità, che non si compone soltanto delle attività educative e didattiche in senso stretto, ma anche delle prestazioni che potremmo qualificare quali “precondizioni” per renderne concreta la fruizione, escludendo in tali ambiti limitazioni derivanti da valutazioni di carattere finanziario. Su queste premesse, essa è pervenuta alla ben nota affermazione secondo cui è «la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 83 del 2019, punto 4.6 del Considerato in diritto.

<sup>36</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 83 del 2019, punto 4.2 del Considerato in diritto.

<sup>37</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 83 del 2019, ancora punto 4.2 del Considerato in diritto.

<sup>38</sup> Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, punto 7 del Considerato in diritto.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, ancora punto 7 del Considerato in diritto.

<sup>40</sup> Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016 punto 11 del Considerato in diritto.

Guardando lo stesso fenomeno da un alto angolo prospettico, è significativo che la Corte abbia sostenuto l'assunto secondo cui le decisioni di finanza pubblica compiute nella legge di bilancio, cioè le scelte in ordine a come allocare le risorse, definendo le priorità di spesa, non rientrino affatto nell'orbita di una discrezionalità insindacabile dello stesso legislatore del bilancio. Al contrario, tali scelte sono suscettibili di sindacato costituzionale allorché possano appunto pregiudicare il nucleo indefettibile delle garanzie apprestate a favore dei soggetti protetti, poiché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale»<sup>41</sup>. Se così non fosse, qualsiasi diritto costituzionale fondamentale potrebbe infatti essere facilmente ridotto al rango di un diritto “meramente potestativo”, potendo la stessa legge che lo istituisce far dipendere il suo riconoscimento dall'arbitrio finanziario del legislatore di bilancio<sup>42</sup>. Censurando una tecnica legislativa diffusa, che, nel riconoscere i diritti sociali fondamentali, li condiziona “a priori” a future scelte di bilancio del tutto generiche, indeterminate ed aleatorie, la Consulta ha così contenuto le spinte ad una irragionevole contrazione di tali diritti, corroborando anche sotto questo profilo il faticoso itinerario rivolto a implementare un modello inclusivo di comunità scolastica, capace di accogliere con competenza le varie forme di diversità presenti all'interno del tessuto sociale.

## 5. Conclusioni

Il percorso, ancora in fase di realizzazione, inteso a fronteggiare le varie situazioni di fragilità che si danno sul versante dell'apprendimento e della formazione è stato segnato da talune tappe fondamentali, che hanno manifestato un diverso approccio culturale al tema della disabilità. Si è così passati da un modello di tipo esclusivo, segnato da percorsi di scolarizzazione rivolti a “isolare” il soggetto disabile, separandolo dalla comunità scolastica e sociale, ad un modello che ha inteso valorizzare il tratto dell'inclusività, facendo della scuola una realtà idonea ad accogliere con competenza qualsiasi manifestazione di diversità presente all'interno della realtà sociale.

Le riforme degli anni settanta del secolo scorso sono state caratterizzate da una propensione evidente verso l'inserimento delle persone disabili all'interno delle classi ordinarie, ma in difetto di un progetto complessivo inteso a garantire che l'istituzione scolastica fosse adattata alle loro esigenze specifiche. Bisogna attendere la legge n. 104 del 1992 per cogliere un cambio di passo nella direzione dell'integrazione, con una, sia pure ancora minimale, trasformazione dell'ambiente scolastico rivolta a

---

<sup>41</sup> Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016 punto 14 del Considerato in diritto.

<sup>42</sup> In questi termini, A. MONDINI, *Corso di diritto della finanza pubblica*, Wolters Kluwer, Milano 2021, p. 355, al quale si deve anche l'espressione virgolettata.

tener conto dei bisogni specifici degli studenti con disabilità. In questo complesso itinerario un passaggio fondamentale è stato offerto poi dalla legge n. 107 del 2015, c.d. riforma della *Buona scuola*, che ha prospettato una nozione ampia di inclusione, riferendola a tutti gli alunni, nella consapevolezza che ciascuno ha un proprio modo di apprendere, che non necessariamente deriva da una disabilità o da una patologia, «ma che, piuttosto, è una manifestazione del proprio *essere*, dipendendo dalla propria fisionomia celebrale, come pure dall'ambiente socio-culturale di provenienza»<sup>43</sup>.

Da parte sua, la Corte costituzionale ha introdotto alcuni principi che hanno segnato il tracciato su cui ruota tuttora l'intero diritto antidiscriminatorio in tema di inclusione scolastica. Fin dal *leading case* offerto dalla sentenza n. 215 del 1987, il giudice delle leggi è venuto affermando la connotazione della scuola aperta a tutti come luogo e fattore di socializzazione, nonché sede istituzionale preposta all'acquisizione di competenze funzionali a un migliore inserimento lavorativo. Proprio nella scuola l'alunno sviluppa la propria personalità e si pongono le premesse per scongiurare il rischio di vivere in condizioni di emarginazione. Per questi motivi, stante l'infondatezza di qualsiasi presunzione di incapacità degli alunni disabili, la Repubblica ha il dovere di garantire le pari opportunità per coloro che, a motivo dell'handicap, partono da una situazione di svantaggio rispetto agli altri<sup>44</sup>.

In questa attività conformativa del sostrato assiologico su cui radicare la tutela delle persone con disabilità, la Corte ha ribadito a più riprese l'esigenza di avere una scuola pubblica in grado di assicurare in ogni caso l'accesso al diritto allo studio, anche correggendo le tendenze a limitare, per ragioni essenzialmente legate al contenimento della spesa pubblica, i servizi che incidono direttamente sulla condizione giuridica del disabile. Da qui, una serie di pronunce volte a garantire non solo la frequenza dei disabili nei vari ordini e gradi del percorso scolastico, ma anche a contrastare tentativi di erosione dei servizi essenziali all'inclusione.

Proprio il tema dell'inclusione evoca, poi, altri traguardi, che si traducono in altrettante sfide: si tratta infatti di andare oltre la logica della semplice rimozione degli ostacoli esistenti, a favore di una prospettiva che faccia della scuola una comunità senza ostacoli, capace di accogliere tutti in quanto idonea a far fronte ai bisogni di ciascuno senza alcuna discriminazione. Si aprono, pertanto, nuovi orizzonti di implementazione dell'idea inclusiva, a partire dalla realizzazione di un'istruzione realmente universale, fondata sulla valorizzazione di una didattica flessibile, che non può rimanere confinata nell'orbita delle

---

<sup>43</sup> Cfr. G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica*, cit., pp. 128-129, che sulla base di tali notazioni pone in evidenza come le certificazioni, che pure concorrono a delineare il profilo specifico dell'alunno, mettendo in luce i tempi e le modalità di apprendimento che appaiono più coerenti, rechino con sé il rischio di una eccessiva "medicalizzazione" dei contesti scolastici e, conseguentemente, l'introduzione di nuove forme di discriminazione.

<sup>44</sup> Cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 198.



situazioni eccezionali, legate alla disabilità o ai disturbi dell'apprendimento, ma che deve divenire la regola in risposta alla posizione di particolare vulnerabilità che caratterizza normalmente i minori di età<sup>45</sup>.

Si tratta di valorizzare quindi un'idea dinamica e ricca di declinazioni applicative dell'inclusione scolastica, secondo il modello personalista recepito dalla nostra Costituzione.

---

<sup>45</sup> Cfr. ancora G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica*, cit., pp. 129-130.





# Dal “piano nazionale per l’educazione al rispetto” all’autonomia scolastica: il metodo “reticolare” per l’inclusione e l’integrazione\*

di Anna Simonati

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Trento

**Abstract [It]:** Il contributo, partendo dall’esame del Piano nazionale per l’educazione al rispetto, si concentra sull’analisi dell’azione istituzionale e delle buone pratiche messe in atto dalle scuole italiane, al fine di garantire l’inclusione, l’integrazione e la promozione delle differenze tra le persone come risorsa. L’attenzione è rivolta alle questioni di metodo. L’accettazione di un modello “reticolare”, basato sul coinvolgimento degli stakeholder nel processo decisionale e sul rispetto del principio del giusto processo di legge per l’emanazione degli atti relativi, può essere estremamente proficua.

**Title:** From the “national plan for respect education” to school autonomy: the “networked” method for inclusion and integration

**Abstract [En]:** The paper, starting from the exam of the National Plan for education to respect, is focused on the analysis of the institutional action and best practices held by the Italian schools, in order to ensure inclusion, integration, and the promotion of differences among people as a resource. Attention is paid to the methodic issues. The acceptance of a “reticular” model, based on the involvement of the stakeholders in decision-making and on the respect of the due process of law principle in order of the issuing of the relevant acts, may be extremely fruitful.

**Parole chiave:** autonomia scolastica, inclusione, integrazione, piano nazionale

**Keywords:** school autonomy, inclusion, integration, national plan

**Sommario:** 1. Il Piano nazionale per l’educazione al rispetto nel contesto degli atti per il contrasto alle discriminazioni in ambito scolastico. 2. La progettualità per l’educazione al rispetto: il Piano triennale dell’offerta formativa quale frutto di una “procedimentalizzazione reticolare”. 3. La “reticolarità” istituzionale e l’indirizzo di livello nazionale. 4. L’educazione al rispetto nell’ambito dei compiti del sistema scolastico: fra istruzione e formazione globale della persona, fra integrazione e inclusione. 5. Dagli spunti ricostruttivi alle possibili prospettive di sviluppo, per una scuola consapevolmente plurale e accogliente.

## 1. Il Piano nazionale per l’educazione al rispetto nel contesto degli atti per il contrasto delle discriminazioni in ambito scolastico

Tra gli strumenti utilizzati per promuovere la cultura della convivenza, il Piano nazionale per l’educazione al rispetto<sup>1</sup> è stato lanciato nel 2017 per incentivare l’assunzione nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado di un insieme di azioni educative e formative mirate. L’obiettivo perseguito consiste nella

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il documento è reperibile on line al link <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Piano+Nazionale+ER+4.pdf/7179ab45-5a5c-4d1a-b048-5d0b6cda4f5c?version=1.0>.

predisposizione di meccanismi idonei a consentire l'acquisizione e lo sviluppo di competenze trasversali, sociali e civiche<sup>2</sup>, a vantaggio di tutte le componenti del sistema scolastico: non soltanto gli/le studenti e le loro famiglie, ma anche il corpo docente e, per quanto di competenza, il personale tecnico-amministrativo<sup>3</sup>. In vista dell'educazione alla cittadinanza attiva e globale, si punta dunque al superamento dei pregiudizi, che spesso impediscono di gestire le fisiologiche diversità fra le persone come fonte non di discriminazione, ma di arricchimento reciproco. Emerge, pertanto, con estrema chiarezza, l'intento di instaurare rapporti "reticolari", con il coinvolgimento di tutte le categorie potenzialmente interessate.

Il Piano nazionale per l'educazione al rispetto si affianca a una serie di documenti ulteriori, accomunati dall'intento di indirizzare l'attività degli operatori nella repressione e (soprattutto) nella prevenzione dei fenomeni discriminatori<sup>4</sup>.

L'atto con cui le disposizioni del Piano vanno in primo luogo coordinate ha, al pari di quest'ultimo, portata generale ed è rappresentato dalle Linee guida di cui all'art. 1, c. 16, l. 13 luglio 2015, n. 107<sup>5</sup>, messe a punto da un gruppo di lavoro insediato presso il M.I.U.R. e finalizzate a promuovere nelle scuole «l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le altre discriminazioni»<sup>6</sup>. Si tratta di uno strumento di indirizzo flessibile e aggiornabile, alla luce del quale le

---

<sup>2</sup> Per qualche considerazione sulla rilevanza dell'educazione civica in ambito scolastico, anche in vista della diffusione dei valori costituzionali, v. per esempio, nella dottrina recente: P. MARSOCCI, *Che cosa è la Costituzione per la scuola italiana: contributo al dibattito sul suo insegnamento nel sistema dell'istruzione*, in *Lo Stato*, 2019, 12, 281 ss.; F. CORTESE, *L'istruzione nazionale a scuola di servizio pubblico*, in *Munus*, 2019, 2, V-XIII; S. PANIZZA, *Le Linee guida ministeriali per l'insegnamento dell'educazione civica a partire dall'anno scolastico 2020/2021*, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), 2020, 1222 ss.

<sup>3</sup> Questa prospettiva soggettivamente olistica è esplicitata nelle Linee guida nazionali *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione* (disponibili nel sito istituzionale del Ministero dell'Istruzione al link <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Linee+guida+Comma16+finale.pdf/>), in particolare sub par. 6.

<sup>4</sup> Un importante fattore di garanzia della "reticolarità" del sistema consiste nell'attivazione del portale internet [www.generazioniconnesse.it](http://www.generazioniconnesse.it), ove sono pubblicati i materiali di supporto per i/le docenti referenti per il contrasto del bullismo e del cyberbullismo individuati presso le singole istituzioni scolastiche.

<sup>5</sup> Come è noto, si tratta della Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (c.d. "Buona scuola"). A proposito di questa normativa e delle sue successive modificazioni, v. in dottrina, per esempio: P. CATTANEO, *Uno sguardo sulla 'Buona Scuola'. A che punto siamo nell'attuazione delle innovazioni previste dai piani di riforme?*, in *Non profit*, 2015, 4, 107 ss.; D. VESE, *Brevi riflessioni sul diritto alla cultura e la logica di mercato nella legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. riforma della buona scuola)*, in *Amministrativamente*, 2016, 5-6, 4 pp.; G. MATUCCI, "Buona Scuola": *l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, in *Osserv. cost.*, 2017, 3, 22 pp.; M. COCCONI, *Il compimento del cantiere della c.d. Buona scuola*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, 462 ss.; V. DE MICHELE, *Le modifiche alla riforma della "Buona scuola" nel "decreto dignità"*, in *Il lavoro nella giurispr.*, 2018, 474 ss.; M. BRUSCHI e S. MILAZZO, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma inclusivo e scelte normative*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2018, 2, 22 pp.

<sup>6</sup> Si tratta delle Linee guida *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione cit.* Puntando alla demolizione degli stereotipi che impediscono, a vari livelli e con varie accezioni, la libera espressione e lo sviluppo della persona umana, le Linee guida esplicitamente si ricollegono non solo ai principi costituzionali (*in primis*, la tutela dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 e l'uguaglianza di cui all'art. 3), ma anche a numerose convenzioni internazionali: segnatamente, la Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in particolare, all'art. 21), la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in particolare, all'art. 14), la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (in particolare, all'art. 14): v. *Linee guida cit.*, Premessa. Nel par. 6 sul contrasto alle discriminazioni in ambito digitale, poi, si richiama la Dichiarazione di Roma, frutto del congresso internazionale *Child dignity in the digital world* del 2017. In dottrina, si occupano dell'inquadramento

scuole sono chiamate a programmare, nell'esercizio della propria autonomia<sup>7</sup>, interventi innovativi per l'attuazione delle indicazioni fornite dal Piano. L'intento è di coadiuvare i singoli istituti nella predisposizione di percorsi informativi e formativi, idonei a fornire (soprattutto, ma non esclusivamente, agli/le studenti, in sinergia con le famiglie) una corretta educazione al rispetto<sup>8</sup>.

Altri documenti intervengono, poi, in modo mirato, in settori specifici. In tale prospettiva, una parte consistente degli sforzi profusi in anni recenti punta alla corretta gestione della digitalizzazione<sup>9</sup>, che, pur potendo indubbiamente rappresentare un significativo passo avanti in termini di efficienza e capillarità nella diffusione della cultura (in particolare presso le giovani generazioni), reca con sé un non irrilevante incremento del rischio dell'assunzione di comportamenti gravemente scorretti e discriminatori nei confronti delle persone più vulnerabili. Su questo profilo si concentrano sia il Piano Nazionale Scuola Digitale<sup>10</sup>, sia le Linee di orientamento ministeriali<sup>11</sup> per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del

---

nel contesto internazionale dei compiti di inclusione svolti dal sistema scolastico, per esempio, E. CRIVELLI, *Luci e ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Riv. A.I.C.*, 2/2019, 438 ss., e F. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in E. CHITI (cur.), *Unità e pluralismo culturale*, Firenze, 2016, 151 ss.

<sup>7</sup> A questo riguardo, nella dottrina recente, v., per esempio: M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Istit. fed.*, 2005, 354 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2011; F. CORTESE (cur.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, 2014; M. COCCONI, *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 661 ss.; A. ROMEO, *Autonomia scolastica e diritti fondamentali*, in *Nuove autonomie*, 2016, 55 ss.; M. FALANGA (cur.), *Atti e provvedimenti amministrativi delle istituzioni scolastiche autonome*, Torino, 2016; F. GAMBARDILLA, *Autonomia scolastica e pluralismo nella costruzione dell'offerta formativa per la promozione culturale*, in *Munus*, 2019, 289 ss.; F. SAITTA, *L'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche: prospettiva concreta o "utopia imperfetta"?*, in *federalismi.it*, 2019, 6, 15 pp.; A. SANDULLI, *L'autonomia nella scuola tra chimera e rischio*, in *Munus*, 2019, 2, XV ss.; inoltre, v. M. COCCONI, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una "buona" autonomia scolastica*, in *Istit. fed.*, 2015, 647 ss.

<sup>8</sup> Un aspetto particolarmente interessante, che vale la pena di menzionare perché è suscettibile di incidere sull'esercizio dell'autonomia degli istituti scolastici e anche dei singoli docenti, concerne la scelta dei libri di testo. Le Linee guida suggeriscono di dedicare grande attenzione a questa operazione, poiché il linguaggio adottato per la trasmissione delle conoscenze può risultare – talora, anche inconsapevolmente – veicolo di odio e discriminazioni. Esso, pertanto, va utilizzato in maniera rigorosa e appropriata. V. Linee guida *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione cit.*, in particolare parr. 2 e 6.

<sup>9</sup> A proposito del complesso rapporto fra istruzione scolastica e adeguato utilizzo degli strumenti informatici, v. in dottrina, per esempio: A. IANNUZZI, *Diritto all'istruzione e cultura digitale*, in *Inform. dir.*, 2009, 2, 131 ss.; A. MANTELERO, *Adolescenti e privacy a scuola ai tempi di Youtube*, in *La nuova giurispr. civ. comm.*, 2010, 3, 2, 139 ss.; L. LODEVOLE, *L'uso delle tecnologie digitali nel contesto della scuola: attività didattiche, comunicazioni scuola-famiglia e rilievi penalistici*, in *Inform. dir.*, 2017, 419 ss.; P. MARSOCCI, *Che cosa è la Costituzione per la scuola italiana: contributo al dibattito sul suo insegnamento nel sistema dell'istruzione cit.*, 281 ss. Infine, a proposito della particolare vulnerabilità dei giovani rispetto alle insidie dei meccanismi digitali di interazione, è interessante, per esempio, M. FIOCCA, *Il darkside del cosmo digitale: bersaglio giovani. Le tutele*, in *Cyberspazio dir.*, 2019, 475 ss.

<sup>10</sup> Il documento relativo all'anno 2021 è reperibile *on line* al *link* [https://www.istruzione.it/scuola\\_digitale/allegati/Materiali/pnsd-layout-30.10-WEB.pdf](https://www.istruzione.it/scuola_digitale/allegati/Materiali/pnsd-layout-30.10-WEB.pdf).

<sup>11</sup> Il testo delle Linee di orientamento è reperibile *on line* al *link* <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Linee+di+orientamento+per+la+prevenzione+e+il+contrasto+dei+fenomeni+di+bullismo+e+cyberbullismo-2021.pdf/37003208-7571-0e5f-7730-63fb0f86a0bd?version=1.0&t=1612883126202>. L'ultimo aggiornamento è stato introdotto con D.M. 13 gennaio 2021, n. 18.

cyberbullismo<sup>12</sup>, emanate in attuazione della legge 29 maggio 2017, n. 71<sup>13</sup>, nonché la Dichiarazione dei diritti in internet<sup>14</sup>.

## 2. La progettualità per l'educazione al rispetto: il Piano triennale dell'offerta formativa quale frutto di una "procedimentalizzazione reticolare"

Il riferimento, nel Piano nazionale, all'educazione al rispetto fra i doveri che gli istituti scolastici sono tenuti a ottemperare, in sinergia con le famiglie degli/le studenti loro affidati/e, assume indiscutibilmente una valenza olistica, non circoscritta all'insegnamento di singole materie. Si tratta, infatti, di un valore che deve essere perseguito in maniera trasversale in sede di svolgimento – e, prima ancora, di progettazione – delle attività organizzativo-amministrativa e didattica.

Lo strumento basilare tramite il quale le scuole assicurano l'attuazione del principio di pari opportunità è il Piano triennale dell'offerta formativa (P.T.O.F.)<sup>15</sup>. Con questo documento, l'ente esplicita i propri

---

<sup>12</sup> A proposito del complesso fenomeno del bullismo, in particolare in ambito scolastico, v. in dottrina, per esempio: M.G. CARUSO, L. CERBARA e A. TINTORI, *Stereotipi, bullismo e devianza a scuola. "Identikit" degli studenti italiani*, in *Minorigiustizia*, 2019, 2, 133 ss.; B. LIBERALI, *L'educazione e la prospettiva del "rispetto dei generi" quale strumento per contrastare la violenza e il bullismo*, in *Osserv. Cost.*, 2015, 3, 30 pp.; G. LOPEZ, *Bullismo: scuola e famiglia nell'educazione alle buone relazioni tra pari*, in *Minorigiustizia*, 2012, 3, 270 ss.; F. VILLA, *Il disagio giovanile nella cultura ipermoderna*, *ivi*, 2011, 4, 28 ss.; G. CIPRIANI, *Il fenomeno del bullismo: quale responsabilità per i genitori e gli insegnanti?*, in *Famiglia dir.*, 2009, 1, 74 ss.; A. GIACOMANTONIO, *Studi e ricerche - Il bullismo tra i banchi di scuola*, in *Aggiorn. soc.*, 2009, 3, 200 pp.; G. ANDREANNI, *Questioni e commenti. Bullismo a scuola e dintorni*, in *Riv. polizia*, 2008, 2, 136 pp.; E. BUCCOLIERO, *Disagio e irregolarità di comportamento nell'ambito scolastico: il bullismo*, in *Minorigiustizia*, 2007, 356 ss.; E. GRIMALDI, *Smonta il bullo. Gli interventi istituzionali e le risposte della scuola sull'emergenza bullismo*, *ivi*, 2007, 248 ss.; G. IORI, *Bullismo, scuola e società*, *ivi*, 2007, 256 ss.; R. NEBIOLO, *Ragazzi a rischio: il rischio della scuola*, *ivi*, 2007, 176 ss.; D. NOVARA, *Bullismo a scuola: istruzioni per l'uso*, *ivi*, 2000, 2, 13 ss.; C. RUBINACCI, *Come la scuola italiana può combattere il bullismo*, *ivi*, 2000, 2, 19 ss. Con specifico riferimento al cyberbullismo, v. poi, per esempio, I. PATTA, *La funzione costituzionale degli educatori nella tutela dei minori dal fenomeno del "cyberbullismo"*, in *Quad. amm.*, 2021, 113 ss., L. LODEVOLE, *L'uso delle tecnologie digitali nel contesto della scuola: attività didattiche, comunicazioni scuola-famiglia e rilievi penalistici cit.*, 419 ss., e G. LO PRESTI, *Il cyberbullismo della buona scuola*, in *Il ponte*, 2017, 10, 8 ss.

<sup>13</sup> Si tratta della normativa recante "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo". Precisamente, v. l'art. 4, l. n. 71/2017, che va considerato in combinato disposto con il precedente art. 3, il quale dispone l'istituzione del Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, cui spetta, fra l'altro, la predisposizione di un Piano integrato. Il tavolo tecnico rappresenta una sede partecipativa ampiamente rappresentativa, poiché vi siedono non solo i Ministeri e le altre istituzioni titolari di competenze a vario titolo rilevanti per la realizzazione dell'obiettivo antidiscriminatorio perseguito, ma anche i rappresentanti delle associazioni attive nel settore.

<sup>14</sup> La Dichiarazione dei diritti in internet è stata predisposta dalla Commissione per i diritti e i doveri in internet, istituita presso la Presidenza della Camera dei Deputati, a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione conclusiva del 14 luglio 2015. Il testo del documento è reperibile *on line* al link [https://www.camera.it/applicazioni/xmanager/projects/leg17/commissione\\_internet/dichiarazione\\_dei\\_diritti\\_internet\\_publicata.pdf](https://www.camera.it/applicazioni/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/dichiarazione_dei_diritti_internet_publicata.pdf).

<sup>15</sup> Del Piano triennale dell'offerta formativa tratta specificamente l'art. 1, cc. 16-17, l. n. 107/2015, in base al quale esso «assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori sulle tematiche [...]» contemplate nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, di cui all'art. 5, d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazione dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119. Inoltre, «de istituzioni scolastiche, anche al fine di permettere una valutazione comparativa da parte degli studenti e delle famiglie, assicurano la piena trasparenza e pubblicità dei piani triennali dell'offerta formativa, che sono pubblicati» nel Portale unico dei dati della scuola, comprese le eventuali revisioni successive.

intenti educativi e formativi, chiarendo come ritiene all'uopo di utilizzare le risorse (umane, professionali, tecnologiche ed economiche) a sua disposizione.

Le Linee guida nazionali, disciplinandone l'adozione, ribadiscono l'attenzione per la "reticolarità" delle relazioni, che si auspicano improntate alla massima collaborazione con le istituzioni e con gli altri operatori del settore radicati sul territorio, nonché a una proficua sinergia con gli utenti locali del servizio erogato. In primo luogo, fra i possibili *partners* della cui cooperazione le scuole potrebbero proficuamente avvalersi sono annoverati non solo gli enti locali e l'associazionismo, ma anche le forze dell'ordine e le strutture socio-sanitarie<sup>16</sup>: il loro apporto potrebbe essere provvidenziale, sia per sensibilizzare (in particolare le giovani generazioni) sulle tematiche connesse alla tutela dei diritti umani, del contrasto alle discriminazioni e alla violenza di genere in ogni sua forma e della promozione delle pari opportunità, sia per affrontare adeguatamente eventuali criticità connesse a singole fattispecie. In secondo luogo, si auspica l'attivazione di meccanismi di stampo latamente negoziale per lo sviluppo di azioni congiunte fra diversi attori, quali la conclusione di accordi e protocolli d'intesa<sup>17</sup>.

L'elaborazione del Piano è frutto di un procedimento assai complesso<sup>18</sup>, che prende le mosse con la definizione da parte del Dirigente scolastico delle linee di indirizzo per le attività da svolgersi nel periodo di riferimento e per le relative scelte gestionali. Successivamente – e compatibilmente con le direttive impartite – l'atto è deliberato dal Collegio dei docenti e infine approvato dal Consiglio di istituto. La complessità si ravvisa, quindi, sia sul piano soggettivo (data la pluralità degli organi coinvolti nell'*iter* decisionale), sia sul piano contenutistico e funzionale (poiché il Piano ha il compito di palesare nel contempo l'identità progettuale e culturale della scuola e le scelte operative relative al concreto svolgimento delle attività). Pertanto, la declinazione dei principi di pari opportunità nelle distinte linee di intervento deve necessariamente tenere conto del diverso grado di istruzione, dell'età degli/le alunni/e, del curriculum della scuola, delle peculiarità delle aree disciplinari coinvolte. Per quanto concerne gli aspetti organizzativi, nell'esercizio della propria autonomia le istituzioni scolastiche possono decidere di realizzare appositi percorsi (basati preferibilmente sulla didattica laboratoriale e sull'approccio cooperativo all'apprendimento, eventualmente con l'assegnazione di crediti formativi *ad hoc*) anche in orario extra-curricolare, compatibilmente con le potenzialità connesse all'oculata gestione delle risorse umane presenti in organico<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> V. Linee guida *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione cit.*, in particolare par. 6.

<sup>17</sup> A questo proposito, v. nuovamente le Linee guida *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione cit.*, parr. 5 e 6.

<sup>18</sup> V. art. 3, D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

<sup>19</sup> A questo proposito, v. le Linee guida *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione cit.*, par. 6



Ma l'elemento forse maggiormente interessante sta ancora più a monte. La redazione del Piano triennale, infatti, non può prescindere dai risultati dell'analisi dei dati contenuti nel Rapporto di autovalutazione dell'istituto, che costituiscono il prodotto dell'individuazione dei punti di forza e di debolezza dell'ente<sup>20</sup>. Solo tenendone rigorosamente conto è possibile definire, in primo luogo, gli obiettivi progettuali e, in secondo luogo il percorso operativo per la loro realizzazione, che si fonda sull'attenta delineazione del curriculum degli studi, dei programmi didattici e dell'offerta extracurricolare, nonché dei rapporti con gli altri soggetti che possono concorrere alla realizzazione del Piano. Questo aspetto di matrice collaborativa può assumere una rilevanza cruciale, soprattutto in vista del raggiungimento dei risultati in termini di informazione e sensibilizzazione rispetto alle tematiche dell'inclusione e della valorizzazione delle differenze fra le persone come risorsa per l'arricchimento complessivo della comunità di riferimento.

In tale contesto, uno dei profili di maggiore delicatezza riguarda il rapporto con le famiglie degli/le studenti<sup>21</sup>. In base al D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235<sup>22</sup>, infatti, in attuazione dell'art. 30 Cost. i genitori, prima dell'iscrizione dei propri figli, hanno il diritto e il dovere di conoscere i contenuti del Piano triennale dell'offerta formativa, il che consente loro di svolgere scelte oculate. Nell'ambito dell'attività delle scuole secondarie, poi, è fondamentale la previsione della sottoscrizione da parte delle famiglie degli/le alunni/e del cosiddetto "Patto educativo di corresponsabilità"<sup>23</sup>. Tale adempimento corrisponde alla resa di una sorta di consenso informato circa i contenuti dell'apprendimento ed evidenzia le modalità della ripartizione dei compiti fra i diversi attori; esso, peraltro, non è fine a sé stesso, poiché si affianca alla necessità che la scuola predisponga specifiche occasioni di incontro ulteriore con le famiglie, in vista della concreta realizzazione delle singole iniziative previste nel Piano triennale. Pare di poter dire, pertanto, che il coinvolgimento delle famiglie operi essenzialmente come strumento metagiuridico per l'instaurazione di un rapporto di condivisione di valori, priorità e metodologie d'intervento, con una precipua funzione deflattiva di possibili conflitti.

---

<sup>20</sup> Sulla relazione fra il Rapporto di autovalutazione elaborato dai singoli istituti scolastici e la predisposizione delle iniziative per il miglioramento della *performance* successiva, v., per esempio, D. ROBASTO, *Autovalutazione e piani di miglioramento a scuola. Metodi e indicazioni operative*, Roma, 2017.

<sup>21</sup> In proposito, v. anche le considerazioni espresse *infra*, *sub* par. 3 e *sub* par. 4.

<sup>22</sup> V. in particolare, l'art. 3 del decreto, che ha introdotto l'art. 5 *bis*, D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249.

<sup>23</sup> A questo proposito v. in dottrina, per esempio, S. PIAZZA e R.P. VEDOVA, *Oltre la sindrome NIMBY nella scuola. Il patto di corresponsabilità come nuovo strumento istituzionale della funzione educativa nella costruzione della "cittadinanza democratica"*, in *Nuova rass. legisl., dottr e giurisp.*, 2008, 991 ss., nonché IBIDEM, *Tracce di supporto per un percorso partecipato di costruzione del Patto di corresponsabilità scuola-famiglia*, in *Amm. it.*, 2008, 1611 ss. V. anche M. TROISI, *Famiglia e scuola: un dialogo da rilanciare*, in *Non profit*, 2015, 4, 147 ss.



### 3. La “reticolarità” istituzionale e l’indirizzo di livello nazionale

Come già si è evidenziato, la “reticolarità” dei rapporti fra tutti gli attori coinvolti rappresenta un irrinunciabile valore di carattere metodologico per l’instaurazione e la diffusione nelle scuole di ogni ordine e grado di un’autentica ed efficace cultura del rispetto. Se è del tutto fisiologico che tale priorità trovi espressione direttamente a livello locale, è doveroso sottolineare che le istituzioni centrali non si sottraggono al proprio ruolo di indirizzo.

Il Ministero competente, in particolare, da tempo ha attivato dei circuiti di raccolta, catalogazione e diffusione di buone prassi, offrendo ai singoli istituti la possibilità di entrare reciprocamente in contatto per condividere esperienze e sperimentazioni. La rilevanza propulsiva di questa iniziativa non va sottovalutata. Se è vero che ciascun organismo mantiene una sfera irrinunciabile di autonomia gestionale e organizzativa, è altrettanto innegabile che l’attività svolta deve essere ricondotta sotto l’egida di principi comuni, anche di matrice costituzionale.

Assume, dunque, notevole importanza l’attivazione di un portale governativo<sup>24</sup>, in cui sono reperibili le informazioni essenziali sulle azioni attivate con successo. Vi si ravvisa, tra l’altro, uno sforzo di natura, per così dire, “classificatoria”. Le buone prassi attivate, infatti, sono raggruppate in cinque sezioni, ognuna delle quali è dedicata a una tematica e a un obiettivo specifici: *Discriminazioni di genere*, *Discriminazione di razza e religione*<sup>25</sup>, *Contrasto all’omofobia*, *Contrasto al bullismo*, *Il mese delle STEM*. È appena il caso di sottolineare, in proposito, che uno spazio preponderante è riservato alle iniziative in materia di parità di genere<sup>26</sup>, la cui promozione evidentemente è percepita come una vera e propria priorità.

Il ruolo di indirizzo del livello istituzionale centrale si svolge anche sul piano organizzativo. Come si è accennato, l’attuazione del Piano nazionale per l’educazione al rispetto poggia sulla predisposizione di una rete di relazioni, basata sulla condivisione dei contenuti sia fra soggetti pubblici dotati di competenze limitrofe, sia con la cittadinanza (in particolare, con l’associazionismo radicato sul territorio). Questa

<sup>24</sup> Precisamente, si tratta del sito istituzionale [www.noisiamopari.it](http://www.noisiamopari.it).

<sup>25</sup> In proposito, è particolarmente interessante, per esempio, la pubblicazione del Calendario del dialogo e delle Feste delle comunità, che può rappresentare un ottimo strumento di conoscenza reciproca e condivisione fra persone appartenenti a diverse confessioni religiose. Sul rapporto fra sistema scolastico pubblico e religione, v. nella dottrina recente, per esempio, S. RODRIQUEZ, *Scuola pubblica e libertà religiosa. Profili comparati e interventi del giudice di Strasburgo*, in *Dir. fond.*, 2019, I, 2 ss., nonché C. GAGLIARDI, *Integrazione, scuola e libertà religiosa*, in *Dir. relig.*, 2017, 1, 1, 124 ss., M. CATTRIN, *Aspetti politici e giuridici per un insegnamento della religione nella scuola dell’Europa interculturale*, in *Ius Eccl.*, 2015, 271 ss., e B.M. CEFFA, *Istruzione etica e confessionale nella scuola pubblica italiana: fondamenti, criticità e nuove prospettive*, in *Dir. religioni*, 2015, 1, 1, 87 ss.; v. anche N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, Tricase, 2012. Sull’integrazione degli/le alunni/e di origine straniera, v., per esempio, G. BRUNELLI, *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in *Dir. Immigr. Cittad.*, 2010, 1, 58 ss., e A. DE FUSCO, *Diritto all’istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell’immigrazione in Italia*, in *Osserv. cost.*, 2018, I, 1 ss.

<sup>26</sup> In proposito, per esempio v. B. LIBERALI, *L’educazione e la prospettiva del “rispetto dei generi” quale strumento per contrastare la violenza e il bullismo cit.*, nonché L. FOTI, *Educazione di genere: la “buona scuola” e qualche progetto di legge*, *ivi*, 2015, 3, 15 pp., G. MATUCCI, *Scuola, genitori, figli. A proposito dell’educazione alla parità di genere e al rispetto delle differenze*, *ivi*, 2018, 2, 24 pp., e M. PERINI, *Educazione alla parità di genere: tra autonomia individuale, spirito repubblicano, famiglia e competenze regionali (senza dimenticare la libertà di insegnamento)*, in *GenIUS*, 2016, 2, 150 ss.

logica si concretizza, dunque, nella costituzione di una serie di Osservatori, che vede la partecipazione dei rappresentanti di enti e associazioni impegnati nella promozione delle politiche di inclusione: si tratta, precisamente, dell'Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale<sup>27</sup>, dell'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica<sup>28</sup>, dell'Osservatorio nazionale per il monitoraggio e la promozione delle iniziative in ambito educativo e formativo sui temi della parità tra i sessi e della violenza contro le donne<sup>29</sup>.

Infine, è valorizzato al massimo il confronto con gli/le studenti e le loro famiglie. Ciò si verifica essenzialmente in base a un duplice circuito: il dialogo costante delle istituzioni con il Forum nazionale delle associazioni degli studenti e dei genitori<sup>30</sup> e l'istituzione presso il Ministero di un apposito gruppo di lavoro<sup>31</sup>, con l'obiettivo di potenziare la rappresentanza di studenti e famiglie nella vita della scuola.

#### **4. L'educazione al rispetto nell'ambito dei compiti del sistema scolastico: fra istruzione e formazione globale della persona, fra integrazione e inclusione**

Come si è visto, l'educazione al rispetto, il contrasto delle discriminazioni e la promozione delle differenze fra le persone come fonte di arricchimento complessivo sono disciplinati, in una serie di atti normativi settoriali, fra i compiti assegnati agli istituti scolastici di ogni ordine e grado. Tale considerazione si innesta su una riflessione di ampio respiro, correlata alla corretta delimitazione delle funzioni giuridiche della scuola.

Nessun dubbio può essere avanzato, ovviamente, con riferimento all'istruzione: in primo luogo, infatti, la scuola è chiamata a garantire la trasmissione di conoscenza e competenze curricolari alle giovani generazioni. Deve riconoscersi, tuttavia, che questo non è l'unico aspetto rilevante, poiché è evidente che il sistema scolastico concorre, insieme alle famiglie e potenzialmente ad altre formazioni sociali, al processo di maturazione globale dei/le bambini/e e dei/le ragazzi/e<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> L'Osservatorio è stato istituito con decreto del Ministero della Pubblica Istruzione del 6 dicembre 2006 e, dopo un biennio di inattività, è stato ricostituito nel 2019. In proposito, v. <https://www.miur.gov.it/-/scuola-riparte-l-osservatorio-nazionale-per-l-integrazione-degli-alunni-stranieri>.

<sup>28</sup> L'Osservatorio è stato istituito dall'art. 15, d. lgs. 13 aprile 2017, n. 66 e poi disciplinato con decreto del M.I.U.R. 21 settembre 2017, n. 686: v. [https://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/handicap\\_new/osservatorio\\_presentazione.shtml](https://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/handicap_new/osservatorio_presentazione.shtml).

<sup>29</sup> L'Osservatorio è stato costituito nel 2017, previo avviso rivolto agli enti pubblici e privati operanti sul territorio nei settori dell'istruzione e dell'educazione: v. <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-online-l-avviso-per-la-costituzione-dell-osservatorio-nazionale-per-il-monitoraggio-e-la-promozione-di-iniziativa-sulla-parita-tra-i-sessi-e-il>. In proposito v., per esempio, D. BAGATTINI, S. CALZONE e V. PEDANI, *Il ruolo della scuola nel contrasto alla violenza di genere e le opportunità offerte dal programma operativo nazionale*, in *Giorn. it. ric. educ.*, 2019, 22, 11 ss.

<sup>30</sup> Il Forum nazionale delle associazioni dei genitori della scuola è stato istituito con D.M. 18 febbraio 2002, n. 14. In proposito, v. il sito *web* istituzionale <https://www.istruzione.it/archivio/web/istruzione/fonags.html>.

<sup>31</sup> A proposito dell'istituzione del gruppo di lavoro nel 2017, v. il sito *web* istituzionale <https://www.miur.gov.it/-/scuola-al-via-gruppo-di-lavoro-per-la-riforma-delle-rappresentanze-degli-studenti-e-dei-genitori-a-novembre-la-presentazione-delle-proposte>.

<sup>32</sup> A proposito del binomio "istruzione-educazione" quale espressione di una funzione essenziale del sistema scolastico, in dottrina v. già, per esempio, D. BONAMORE, *L'educazione della persona "percorso" privilegiato per la lettura della Costituzione*, in *Il dir. famiglia persone*, 1983, 4, 2, 1149 ss., nonché IDEM, *L'istruzione educazione diritto essenziale e status permanente*

Questo dato emerge, se pur sporadicamente, nelle fonti primarie<sup>33</sup>; si rileva chiaramente, però, anche dalla previsione della necessaria elaborazione di un Piano dell'offerta *formativa*, da cui traspare l'intento di evitare prospettive riduzionistiche di portata meramente cognitiva, per preconstituire un percorso condiviso con le famiglie degli/le alunni/e rivolto alla crescita di costoro. Deve ritenersi, pertanto, che la trasmissione dei principi di convivenza sociale – fra cui il rispetto reciproco fra le persone – rientri a pieno titolo fra i compiti della scuola nel suo complesso. Naturalmente, questo è vero, a maggior ragione, con riferimento all'attività rivolta ai/le bambini/e in tenera età. Le indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione<sup>34</sup>, infatti, precisano proprio che «alla scuola spetta il compito di fornire i supporti adeguati affinché ogni persona sviluppi un'identità consapevole e aperta». A tale proposito, merita almeno un cenno una questione assai spinosa, che si è posta con particolare intensità negli anni recenti, con riferimento alla legittimità dell'inserimento della sensibilizzazione degli/le alunni/e per le tematiche di genere nei programmi scolastici. Nel contesto di un dibattito ampio e complesso sul punto, che ha palesemente travalicato i confini del confronto sul terreno strettamente giuridico, sono emerse posizioni estremamente restrittive, in base alle quali l'educazione su questi aspetti rientrerebbe in via esclusiva fra i diritti-doveri dei genitori. Tale opinione pare in contrasto con

---

dell'individuo, *ivi*, 1995, 4, 2, 1592 ss. V. anche: F. GARELLI, *La scuola che non riesce più a educare*, in *Il mulino*, 1993, 1096 ss.; A. RAFFIUNA, *Conoscere gli alunni per realizzare le finalità educative della scuola*, in *Minorigiustizia*, 2012, 3, 212 ss.; G.L. SPADA, *L'educazione nella scuola*, *ivi*, 2012, 3, 232 ss.; R. NEBIOLO, *Quale scuola per quale educazione? Domande e utopie per una scuola democratica*, *ivi*, 2012, 3, 239 ss.; A. PACE, *Il diritto all'istruzione in tempo di crisi*, in *Dir. soc.*, 2013, 31 ss.; M. MASELLI e G. DI PASQUALE, *Quanto è difficile. Il disagio e il ruolo della scuola*, in *Minorigiustizia*, 2011, 4, 172 ss. In prospettiva in parte diversa v., poi, S. NOSENGO, *La scuola come sede privilegiata di educazione e (ri)educazione*, in *Minorigiustizia*, 2013, i, 81 ss. È interessante, inoltre, S. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, a proposito del quale v. C. ACOCELLA, *La Scuola nella Costituzione italiana: diritti, funzioni e servizi. Riflessioni a partire da un recente volume di Roberta Calvano*, in *Osserv. Cost.*, 2020, 450 ss. V., infine: L. FIORENTINO, *La scuola come luogo rigeneratore di spazi e comunità. Politiche pubbliche per il diritto all'istruzione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2020, 577 ss.; G. LANEVA, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e tecnologia*, in *Osserv. cost.*, 2020, 3, 410 ss.; F. CORTESE (cur.), *Tra amministrazione e scuola cit.*, in più punti; R. MASSA, *Cambiare la scuola. Educare o istruire?*, Bari, 2000; C. LANEVE (cur.), *La scuola educa o istruisce? O non educa e non istruisce?*, Roma, 2010.

<sup>33</sup> Per esempio, nella l. 16 febbraio 2000, n. 30 (abrogata dalla l. 28 marzo 2003, n. 53) il legislatore richiamava espressamente proprio la funzione educativa del sistema scolastico. La stessa l. n. 53/2003, poi, delegando il Governo (all'art. 1) all'emanazione di norme generali in materia di istruzione, si pone in una prospettiva chiaramente olistica. Essa, infatti, individua l'obiettivo di «favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione». Il medesimo approccio olistico si riscontra nell'art. 1, c. 1, l. n. 107/2015, ove si afferma che la normativa, nel rispetto dell'autonomia dei singoli istituti, persegue varie finalità: «affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento, [...] contrastare le disuguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l'abbandono e la dispersione scolastica, in coerenza con il profilo educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione, [...] realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente dei cittadini».

<sup>34</sup> V. il decreto del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca del 16 novembre 2012, n. 254. In dottrina v. in proposito, per esempio, C. BERTOLINO, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto alla meta?*, in *Mimus*, 2017, 401 ss.

L'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni poste a fondamento del riconoscimento al sistema scolastico di un ruolo (anche) educativo. Nel combinato disposto degli artt. 3 e 34 Cost.<sup>35</sup>, infatti, è sancito il dovere della scuola di garantire il pieno sviluppo della persona. Dunque, il diritto dei genitori di educare i figli non è assoluto e deve essere bilanciato con il diritto all'istruzione dei/le fanciulli/e<sup>36</sup>, nonché con il dovere dello Stato di istruire (a cui corrisponde quello degli/le alunni/e di frequentare la scuola dell'obbligo)<sup>37</sup>, che si affianca all'impegno della Repubblica nel suo insieme per rimuovere le situazioni di fatto che determinino disparità di trattamento<sup>38</sup>. Ne consegue che, fermo restando il primario compito educativo dei genitori, altrettanto irrinunciabile per la piena realizzazione dei valori consacrati al supremo livello normativo risulta la necessità che il sistema scolastico fornisca ai giovani discenti i parametri conoscitivi e valutativi fondamentali per renderli/e cittadini/e liberi/e e nel contempo consapevoli dei valori di rispetto e convivenza su cui si fonda l'ordinamento.

In prospettiva in parte diversa, dalla riconduzione della promozione dell'educazione al rispetto nell'ambito dei compiti della scuola emerge un ulteriore profilo di complessità. Precisamente, si tratta della corretta delimitazione del rapporto fra integrazione e inclusione. Questo aspetto è interessante anche in ottica applicativa, poiché la corretta distinzione fra i due concetti potrebbe contribuire a definire con maggiore precisione le azioni da intraprendersi. Il quadro della normativa vigente, tuttavia, appare contraddistinto da scarsa consapevolezza circa la distinta portata semantica dei due vocaboli.

---

<sup>35</sup> La dottrina da tempo si occupa del ruolo della scuola, alla luce delle disposizioni costituzionali in materia di istruzione. V., per esempio: V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 275 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Istruzione*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, 98 ss.; S. CASSESE, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, 3614 ss.; S. CASSESE e A. MURA, *Artt. 33-34 Cost.*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 201 ss.; A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 699 ss.; L. CORRADINI, *La Costituzione nella scuola. Ragioni e proposte*, Trento, 2014, a proposito del quale cfr. F. PIZZOLATO, *La dimensione pedagogica della Costituzione*, in *Iustitia*, 2014, 409 ss.; E. ROSSI, P. ADDIS e F. BIONDI DEL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Osserv. cost.*, 2016, 1, 17 pp.; M. BENVENUTI, *Articolo 34*, in F. CLEMENTI (cur.), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018, vol. I, 226 ss.; F. CORTESE, *La costituzione scolastica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 45 ss. Più in generale, v., poi: N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova, 1988; M. SALAZAR, *Pubblica istruzione (diritto alla)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1997; N. DANIELE, *La pubblica istruzione*, Milano, 2001; A. SANDULLI, *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, e IDEM, *Istruzione*, in *Dizion. Dir. pubbl.*, (diretto da S. CASSESE), vol. IV, Milano, 2006, 3311 ss.; M. DI BENEDETTO, *Istruzione*, in *Enc. giur. Treccani*, 2008; C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (curr.), *Atti del convegno di Roma del 23 e 24 gennaio 2014*, Napoli, 2014, 31 ss. Infine, v. E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione*, Milano, 2014.

<sup>36</sup> V. art. 34, c. 1, Cost. In proposito v. per esempio, nella dottrina recente, M. TIGANO, *Il diritto all'istruzione ovvero sia il prisma delle situazioni giuridiche soggettive nell'ordinamento scolastico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2019, 805 ss.

<sup>37</sup> V. art. 34, c. 2, Cost. Nella dottrina recente, v., per esempio, F. CORTESE, *L'istruzione nazionale a scuola di servizio pubblico cit.*, V ss., nonché R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione. La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Seminario del gruppo di Pisa, 19 ottobre 2018, in [https://www.gruppodipisa.it/images/seminari/2018\\_Seminario\\_Napoli/Roberta\\_Calvano\\_-\\_Il\\_diritto-dovere\\_all\\_istruzione.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/seminari/2018_Seminario_Napoli/Roberta_Calvano_-_Il_diritto-dovere_all_istruzione.pdf).

<sup>38</sup> V. art. 3, c. 2, Cost. Con specifico riferimento al dovere dello Stato di istruire, v. in dottrina, per esempio: C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 131 ss.; F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (Il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in AA.VV., *La disegualianza nello Stato costituzionale. Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" 2015*, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it); A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Pace*, vol. II, Napoli, 2012, 1306 ss.

Infatti, nella l. 5 febbraio 1992, n. 104, incentrata sull’inserimento scolastico degli/le alunni/e diversamente abili<sup>39</sup>, si parla di integrazione<sup>40</sup>. L’utilizzo di questo termine pare evocare la necessità di instaurare un processo di cambiamento in qualche misura bilaterale, coinvolgente sia la scuola (che deve attrezzarsi per adattare le modalità del proprio intervento alle esigenze atipiche dell’interessato/a), sia lo/la studente (chiamato/a a sua volta a impegnarsi in un percorso di apprendimento e maturazione, che comporta anche un adattamento alla formazione sociale in cui è inserito/a). Diversamente, nel d. lgs. 13 aprile 2017, n. 66<sup>41</sup> si parla invece di inclusione, per indicare il dovere della scuola di attrezzarsi per rappresentare efficacemente un luogo accogliente nei confronti di tutti e di tutte<sup>42</sup>.

A livello interpretativo, sembra di poter dire che – nonostante il primo passo del processo possa essere rappresentato dall’integrazione del singolo nel complesso dei rapporti intersoggettivi che conseguono all’inserimento nel contesto scolastico – solo la prospettiva dell’inclusione corrisponde pienamente all’erogazione di un servizio pubblico costituzionalmente garantito, che, mediante l’istruzione (e il concorso nell’educazione) dei più giovani, contribuisce al riequilibrio sociale nonché al superamento delle condizioni di svantaggio e della conseguente esposizione alle discriminazioni<sup>43</sup>.

## **5. Dagli spunti ricostruttivi alle possibili prospettive di sviluppo, per una scuola consapevolmente plurale e accogliente**

Come è emerso dalle sintetiche riflessioni fin qui svolte, l’ordinamento italiano predispone un sistema complesso e variegato di strumenti normativi, operanti a diversi livelli, per l’instaurazione negli istituti scolastici di meccanismi operativi inclusivi, suscettibili di creare le condizioni per il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità fra le persone e per l’instaurazione di rapporti intersoggettivi improntati ai valori della convivenza e del rispetto.

Una tendenza interessante, che si coglie soprattutto nell’analisi degli atti mirati alla promozione della condivisione di buone prassi, ha a che fare con l’attenzione per l’inquadramento delle sperimentazioni

---

<sup>39</sup> Si tratta, infatti, della “Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”, nell’ambito della quale all’inserimento scolastico sono dedicati specificamente gli artt. 12-17.

<sup>40</sup> Sul tema, nella dottrina recente, v., riassuntivamente, F. DAL PASSO e A. LAURENTI, *La scuola italiana. La riforma del sistema scolastico dal 1848 ad oggi*, Aprilia, 2017, 226 ss., nonché C. CROCCETTA, *Il diritto all’istruzione e all’integrazione dei minori disabili a scuola: diritto effettivo o “paper right”?*, in AA.VV., *Scuola, famiglia e minori*, Pisa, 2018, V. anche E. CARACCILO LA GROTTIERA, *Diritto all’istruzione e tutela giurisdizionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2020, 34 ss., e F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2017, 2, 50 pp.

<sup>41</sup> Come è noto, si tratta del decreto contenente le norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità.

<sup>42</sup> In dottrina v. in proposito, per esempio, G. MATUCCI, *“Buona Scuola”: l’inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi cit.* Più in generale, v., poi, P. ROSSINI, *La scuola: dall’inserimento alla integrazione, dall’interazione all’inclusione sociale*, in *Minorigiustizia*, 2011, 1, 152 ss.

<sup>43</sup> Specificamente sul rapporto fra integrazione e inclusione in ambito scolastico, oltre ai riferimenti dottrinali già indicati, v., per esempio, E. BOSCOLO, *Istruzione e inclusione: un percorso giurisprudenziale attorno all’effettività dei diritti prestazionali*, in *Munus*, 2014, 165 ss., e A. LASCIOLE, *Dalla “scuola dell’integrazione” alla “scuola dell’inclusione”*, in *L’educatore*, 2011, 2, 9 pp.



svolte nel contesto internazionale<sup>44</sup>. Ciò consente non solo di evitare pericolose logiche isolazionistiche, mantenendo sempre aperto il dialogo con le analoghe realtà straniere, ma anche di evidenziare opportunamente come l'educazione al rispetto degli/le studenti non sia il frutto di una scelta reversibile da parte del sistema scolastico nazionale, ma consegua all'affermazione di principi condivisi nel diritto sovranazionale.

D'altra parte, non può non rilevarsi come il contributo del diritto positivo (e in particolare delle fonti primarie) si sia rivelato fino a questo momento complessivamente abbastanza scarso. Il legislatore è ancora piuttosto riluttante a delineare con precisione i contorni dell'azione a cui sono tenute le scuole nella promozione del rispetto. Ampio spazio è riservato, invece, all'esercizio dell'autonomia dei singoli istituti e grande fiducia sembra essere riposta nell'efficacia della condivisione di buone pratiche in vista della loro spontanea sedimentazione e diffusione.

Ma l'elemento forse maggiormente significativo è di carattere metodologico. Precisamente, un profilo di grande interesse pare essere riposto nelle modalità con cui viene predisposto e approvato nelle singole scuole il Piano triennale dell'offerta formativa<sup>45</sup>, che stabilisce come i principi e i valori espressi nel Piano nazionale per l'educazione al rispetto sono applicati. Si riscontrano, infatti, varie analogie con il procedimento per l'adozione della pianificazione strategica<sup>46</sup>, che attualmente in Italia si sta diffondendo, se pure in via sperimentale e apparentemente senza una regia unitaria, soprattutto nel settore della cura del territorio<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Questo dato è emerso soprattutto con riferimento al contenuto delle Linee guida *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione* cit. V. dunque le considerazioni espresse *supra*, sub par. 1, e cfr. i riferimenti bibliografici indicati a nt. 6.

<sup>45</sup> In proposito, è particolarmente interessante la nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 16 ottobre 2018, n. 17832 (reperibile on line al link [https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/nota+17832+del+16\\_10\\_2018+%281%29.pdf/763ea629-97a4-4d8e-8f01-72b0f899936b?version=1.0&t=1539775111356](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/nota+17832+del+16_10_2018+%281%29.pdf/763ea629-97a4-4d8e-8f01-72b0f899936b?version=1.0&t=1539775111356)). In quella sede, si evidenzia proprio il legame fra la predisposizione del Piano triennale dell'offerta formativa e l'adozione del metodo della rendicontazione sociale. Il documento illustrativo per le scuole è invece reperibile al link <http://www.edscuola.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/piano-triennale-offerta-formativa-ptof-2019-2022-documento-illustrativo-per-le-scuole.pdf>.

<sup>46</sup> Per la ricostruzione delle linee di tendenza applicate dagli enti territoriali nell'attuazione della pianificazione strategica del territorio, sia consentito richiamare A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una proceduralizzazione di seconda generazione?*, in M. BOMBARDELLI (cur.), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, 103 ss, in particolare 128 ss. In quella sede, ho avuto modo di notare come nella costante proceduralizzazione, rivolta anche a permettere la piena partecipazione da parte di tutti i soggetti interessati, stia forse la cifra distintiva più significativa dell'evoluzione della pianificazione strategica territoriale nell'ordinamento italiano.

<sup>47</sup> Proprio nella prospettiva del governo del territorio, fra i numerosi contributi dottrinali, v., per esempio: P. LECCI, *Metodi e strumenti di governance territoriale. Il piano strategico negli enti locali*, Roma, 2011, in particolare 77 ss.; A. MARGHERI, *La pianificazione strategica negli enti locali*, in *Informator*, 2011, 2, 9 ss.; D. SANGIORGI, *La pianificazione strategica in Italia: un bilancio delle prime esperienze*, in *Azienditalia*, 2009, 593 ss., nonché EADEM, *La diffusione del piano strategico: criticità e punti di forza*, in *Azienditalia*, 2006, 7, 480 ss.; T. PUGLIESE e A. SPAZIANTE (curr.), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, 2003; M.C. GIBELLI, *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello "reticolare" e "visionario"*, in F. CURTI e M.C. GIBELLI (curr.), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, 1996, 15 ss.; M.C. GIBELLI, *Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d'insieme alle vicende internazionali*, in *Urbanistica*, 1996, 106, 92 ss.; L. ALBRECHTS, P. HEALY e



Precisamente, nel momento della trasposizione dei valori espressi nel Piano nazionale per l'educazione al rispetto al livello della programmazione interna d'istituto, è prevista l'attivazione di meccanismi procedurali palesemente debitori della pianificazione strategica: dall'instaurazione dei rapporti sinergici con le famiglie e l'associazionismo locale, allo svolgimento di una sorta di analisi S.W.O.T.<sup>48</sup> per la valutazione della *performance* dei singoli istituti. Quest'ultima, peraltro, ben potrebbe affiancarsi all'utilizzo della strumentazione tipica del bilancio sociale, per la corretta valorizzazione dei risultati positivi in termini di sensibilizzazione ai parametri del rispetto e della parità di trattamento a seguito delle sperimentazioni poste in campo<sup>49</sup>.

---

K.R. KUNZMANN, *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe*, in *Journal of the American Planners Association*, 2003, 2, 113 ss.; C.S. BERTUGLIA, F.S. ROTA e L. STARICCO (curr.), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana. Concettualizzazioni e sperimentazione in Italia*, Milano, 2004; A. CICERCHIA, *Pianificazione strategica e ambiente: teorie, metodi, strumenti ed esperienze internazionali*, Milano, 2000; G. GIOIOSO (cur.), *La pianificazione strategica pianificata in Italia*, Roma, Formez, 2006, 20 ss.; A. BOTTI e M. VESCI, *Il piano strategico delle città come strumento di governance: potenzialità e criticità*, in *Azienda pubbl.*, 2009, 2, 205 ss.; D. CAVENAGO e B. TRIVELLATO, *Organizzare la pianificazione strategica: scelte e metodi nell'esperienza delle città italiane*, in *Azienda pubbl.*, 2007, 4, 699 ss.; D. CAVENAGO, *La costruzione di un piano strategico per la città*, in *Azienda pubbl.*, 2004, 2, 179 ss.; L. MAZZARA (cur.), *Il piano strategico nell'ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*, Milano, 2009; T. PUGLIESE (cur.), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Firenze, 2007; L. MAZZARA, *Il processo di formulazione della strategia: uno schema di analisi*, in *Azienditalia*, 2006, 6, 417 ss., nonché IDEM, *Dal programma di mandato all'avvio di un processo di pianificazione strategica: indicazioni per i nuovi amministratori locali*, in *Azienditalia*, 2009, 7, 469 ss.; G. DELLA CASA e A. MALPIEDI, *Gli step fondamentali per un piano di comunicazione strategico ed efficace*, in *Azienditalia*, 2007, 12, 834 ss.; P. PERULLI, *Piani strategici: governare le città europee*, Milano, 2004; P.L. CROSTA, *A proposito di approccio strategico: la partecipazione come tecnica alla pianificazione o come politica di cittadinanza attiva?*, in F.D. MOCCIA e D. DE LEO (curr.), *I nuovi soggetti della pianificazione. Atti della VI conferenza nazionale SIU*, Milano, 2003, 239 ss.; G. BORELLI, *La pianificazione strategica come arte di costruire coalizioni. Note per un'agenda di ricerca*, in IDEM (cur.), *La politica economica delle città europee: esperienze di pianificazione strategica*, Milano, 2005; F. CIMBALLI, "Programma" e "strategia" nell'uso del territorio, in *Dir. econ.*, 2017, 863 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istit. fed.*, 2017, 3, 26 pp.; F. FIORILLO, C. MUSCILLO, S. TARALLI, *Misure di benessere dei territori e programmazione strategica: il livello comunale*, in *Econ. pubbl.*, 2017, 1, 61 ss.; G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 23 ss. Per un contributo dottrinale recente relativo a un settore collaterale al governo del territorio, v. A. LORUSSO, *Organizzazione amministrativa e pianificazione strategica del turismo: appunti per una ricerca*, in *Giust.Amm.it*, 2019, 6, 14 pp.

<sup>48</sup> Il metodo dell'analisi S.W.O.T. viene oggi sperimentato con esiti interessanti nel settore della scuola. V., per esempio: F. ANELLO, *Insegnanti consapevoli e critici dell'azione didattica attraverso l'analisi SWOT*, in *Ric. pedagogia didattica*, 2020, 15, 1, 137 ss.; A. CERIANI e P. GIAVERI, *I ruoli della qualità nella scuola. Linee guida per il miglioramento continuo*, Milano, 2005; M.A. FORMISANO ed E. SENATORE, *Valutazione dei Dirigenti Scolastici e sviluppo organizzativo. Un'analisi ermeneutica*, in *Nuova didattica*, 2017, 4, 6 pp.

<sup>49</sup> Per una riflessione in termini generali sull'applicazione del meccanismo della rendicontazione sociale all'operato dell'amministrazione, sia consentito richiamare nuovamente A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una proceduralizzazione di seconda generazione? cit.*, 103 ss. Inoltre v., per esempio: M. LUCCA, *Controllo sociale e bilancio sociale*, in *Comuni d'Italia*, 2008, 4, 53 ss.; S. BELISARIO (cur.), *Il Bilancio sociale nel settore pubblico*, in *Azienda pubbl.*, 2007, 1, 163 ss.; M. MARCUCCIO e I. STECCOLINI, *Nuovi modelli di accountability nelle amministrazioni pubbliche: un'analisi empirica del contenuto del bilancio sociale degli enti locali*, in *Azienda pubbl.*, 2005, 4, 665 ss.; A. CASADEI e B. SIBONI, *Responsabilità sociale nell'ente locale e bilancio sociale*, in *La finanza loc.*, 2005, 6, 94 ss.; M. VITTOZZI, *Il bilancio sociale*, *ivi*, 2005, 5, 123 ss.; G. CREPALDI, *Il bilancio sociale: nozione e funzioni*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, 5, 1482 ss.; S. SARACENI, *Il bilancio sociale presso gli enti locali*, in *La finanza locale*, 2004, 12, 46 ss.; A. FRANCESCONI e A. MARGHERI, *L'efficace utilizzo del bilancio sociale per le amministrazioni pubbliche*, in *Informator*, 2008, 3, 9 ss. Con specifico riferimento al settore della scuola, v., poi, per esempio, E. MORI, A.F. PATTARO ed E. FORNACIARI, *Gli istituti scolastici italiani tra rendicontazione e valutazione. Il bilancio sociale come strumento di integrazione tra le due dimensioni?*, in *Azienda pubbl.*, 2019, 357 ss. Più in generale v., nella dottrina recente: A. POSTIGLIONE, *L'impresa etica non è solo una questione morale*, in *Corr. Trib.*, 2016, 875 ss.; M. GRUMO, *Bilancio, bilancio sociale e controlli: le nuove norme introdotte dalla riforma degli Enti del Terzo Settore e dell'impresa sociale*, in *Non profit*, 2017, 4, 3, 136 ss.; G. STIZ, *Relazione di missione, bilancio sociale e valutazione di impatto sociale*, in *Coop. Enti non profit*, 2017, 11-12, 21 ss.; S. AGOSTINI, *Linee guida*

A livello operativo, l'estensione del metodo strategico alla progettazione dell'educazione al rispetto nel settore della scuola potrebbe presentare notevoli vantaggi, consentendo di fatto il coinvolgimento nell'assunzione delle scelte – anche in chiave propositiva – di tutte le categorie di soggetti suscettibili di subirne direttamente o indirettamente le conseguenze. Inoltre, la spiccata flessibilità che lo contraddistingue permetterebbe in qualche misura la reversibilità degli orientamenti adottati, quanto meno fino alla loro cristallizzazione in una deliberazione formale da parte dell'istituzione competente. D'altro canto, se è vero che l'assenza di regole precise e di portata generale<sup>50</sup> per l'adozione della pianificazione strategica potrebbe essere vista come fonte di incertezza, al contempo proprio l'ampiezza del quadro giuridico di riferimento potrebbe tramutarsi in un punto di forza. Ciò, infatti, potrebbe soddisfare l'esigenza di assicurare agli istituti scolastici la piena espressione della propria autonomia, in vista della formazione di un consenso diffuso di tutti gli attori, con forti implicazioni virtuose anche in termini deflattivi dei potenziali conflitti. L'utilizzo del "metodo strategico", dunque, potrebbe offrire al settore della scuola un'importante occasione di maturazione. Ove oculatamente gestita, tale modalità di intervento potrebbe consentire di recuperare la centralità del valore della collegialità, che in vista del contrasto della discriminazione e della condivisione dei principi di convivenza nella diversità potrebbe giocare un ruolo – sul piano essenzialmente procedimentale, ma con ricadute fondamentali sul piano sostanziale e contenutistico – di basilare importanza per la costruzione di una scuola davvero inclusiva.

---

*per la redazione del bilancio sociale per gli Enti del Terzo Settore, ivi, 2019, 10, 7 ss.; R. RANDAZZO, G. TAFFARI ed E. GIOVINE, Impatto sociali: quali regole?, ivi, 2019, 2, 20 ss.*

<sup>50</sup> L'affermazione ora effettuata nel testo non è smentita, in realtà, dalla previsione della pianificazione strategica territoriale fra le competenze specifiche delle città metropolitane e delle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, nell'art. 1 (c. 2, c. 44 e c. 86, lett. a), della l. 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). L'istituto ivi disciplinato, infatti, appare del tutto peculiare e presenta caratteri in gran parte diversi da quelli che hanno contraddistinto le sperimentazioni precedentemente attuate, che peraltro, anche dopo la riforma del 2014, hanno mantenuto la propria fisionomia. Sulla disciplina della pianificazione strategica del territorio contenuta nella "legge Delrio", v., per esempio: S. FANTONI, *Intervento al Seminario "L'avvio della Città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio"*, Firenze, 24 ottobre 2014, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), 2014, 3; D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (cur.), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014, 148 ss.; P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in <http://www.urbanisticainformazioni.it/Le-funzioni-di-pianificazione.html>, 2013; L. SALVIA, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Osserv. cost.*, 2016, 2, 12 pp. Inoltre, all'analisi "comparata" degli statuti delle città metropolitane (contenenti anche le disposizioni relative alla pianificazione strategica delineata nella "legge Delrio") è dedicato il numero speciale 2014 di *Istituz. fed. (Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto)*; v. dunque i saggi ivi contenuti, che ben evidenziano analogie e discrepanze fra le varie esperienze.



# L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?\*

**di Annamaria Poggi**

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Abstract [It]:** La definizione del “tipo” di autonomia attribuita alle scuole diventa fondamentale per comprendere il reale raggio d'azione di questa, il suo contenuto giuridico e normativo. Ma, più concretamente, è necessario comprendere le motivazioni culturali dell'attribuzione dell'autonomia poiché esse costituiscono il vero fondamento dell'autonomia: lo strumento giuridico, infatti, è generalmente utilizzato per l'affermazione di valori costituzionali, cioè di valori culturali.

**Title:** School autonomy as functional autonomy: failed promise or failed revolution?

**Abstract [En]:** The definition of the “type” of autonomy attributed to schools becomes fundamental in order to understand the real range of action of this, its juridical and normative content. But, more fundamentally, it is necessary to understand the cultural motivations of the attribution of autonomy since they constitute the true foundation of autonomy: the legal instrument, in fact, is generally used for the affirmation of constitutional values, that is, of cultural values.

**Parole chiave:** autonomia scolastica, scuola, università, autonomie funzionali

**Keywords:** school autonomy, school, university, functional autonomies

**Sommario:** 1. Introduzione. L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita? 2. L'origine della formula. 3. La promessa di rivoluzione: la legge n. 59 del 1997 e la doppia direzione di marcia del decentramento di funzioni amministrative. Le autonomie funzionali. 4. Il contenuto: la valorizzazione della “comunità” scolastica. 5. Le principali cause del fallimento. 6. La trasfigurazione del modello. 7. Conclusioni.

*«Il passato è una sorta di grande banca dati da cui possiamo trarre lezioni utili per continuare a far prosperare le nostre società»  
(J. Diamond, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005, 5)*

## 1. Introduzione. L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?

Era il 1997 e la legge Bassanini (con cui si introduceva in maniera definitiva e stabile l'autonomia scolastica come autonomia funzionale) veniva salutata da autorevole dottrina come la legge ordinaria con il più alto potenziale costituzionale varata dall'entrata in vigore della Costituzione<sup>1</sup>. Un “potenziale” costituzionale

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> E. CHELI, *Intervento* in C. DESIDERI e G. MELONI (curr), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Milano, 1998, 36. Nello stesso senso C. PINELLI, *Meriti, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, 243.

ritenuto più intenso di altre leggi di quel periodo, anch'esse dense di promesse costituzionali: la l. 7 agosto 1990, n. 241 (con cui si attuava per la prima volta l'art. 97 Cost. introducendo l'imperativo della trasparenza nella pubblica amministrazione); la l. 8 giugno 1990, n. 142 (di attuazione dell'autonomia degli enti locali); la l. 3 febbraio 1993, n. 29 (la discussa ma sicuramente rivoluzionaria legge di separazione politica-amministrazione), tanto per citarne alcune.

E non vi è dubbio che rispetto alla situazione precedente di autentica rivoluzione potesse parlarsi.

Prima dell'attribuzione di autonomia funzionale le scuole erano organi dello Stato, sedi periferiche dell'amministrazione scolastica centrale. Tale caratteristica era condivisa con le altre istituzioni culturali centrali nel settore della formazione e cioè le università, seppure con sfumature diverse. La caratterizzazione di attività statale era assai più marcata (rispetto alle università) con riguardo all'istruzione sub-universitaria. Del resto, la necessità per lo Stato unitario di realizzare oltre l'unità politica anche l'unificazione culturale, indusse a procedere verso la «statizzazione del sistema di istruzione», che trovava «il proprio necessario completamento nella creazione di una amministrazione scolastica costruita sul modello ministeriale»<sup>2</sup>.

Conseguentemente gli Istituti scolastici erano unanimemente definiti quali «organi tecnici dello Stato»<sup>3</sup>, in coerenza ad una disciplina legislativa che tali li configurava, e ad una impostazione culturale per cui l'istruzione costituiva funzione culturale ed organizzativa primaria dello Stato. Tale assetto passò sostanzialmente indenne attraverso l'avvento della Costituzione repubblicana, ed ha resistito come impalcatura giuridica sino agli anni Novanta del Secolo scorso.

Sicuramente, dunque, rispetto a quel contesto l'introduzione dell'autonomia scolastica si presentava come una «promessa» di rivoluzione.

Sappiamo bene che, purtroppo, non è andata così. Che l'autonomia rimane un miraggio per le scuole. Meglio, che al primo *frame* giuridico (l'art. 21 della l. 15 marzo 1997, n. 59 e il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275) non sono conseguiti i necessari istituti che avrebbero potuto condurre a regime le riforme. Per cui da tempo autorevole dottrina segnala una «incompiuta», un «cantiere» non ancora terminato<sup>4</sup>.

Prima di analizzare le cause del fallimento di quel progetto, è bene fermarsi sul concetto di autonomia funzionale, sulle sue origini e sulla sua applicazione alle istituzioni scolastiche.

Quando si parla di autonomia scolastica ci si imbatte, infatti, in un primo problema di tipo definitorio che è dirimente, nel senso che da esso dipende la stessa pensabilità dell'autonomia per le scuole.

---

<sup>2</sup> A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, 38.

<sup>3</sup> M. SALAZAR, *La gestione sociale della scuola*, Milano, 1995, 133; N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova, Cedam, 1988, 5 ss.

<sup>4</sup> Così, a più riprese, tra gli altri G. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in [Amministrazione in cammino](#), n. 4 del 2010.

Il termine autonomia, infatti, è giuridicamente polisemico: dalla sua accezione più ampia simile all'indipendenza, quale l'autonomia politica (degli enti territoriali, in primo luogo dello Stato), all'autonomia di alcuni organi in funzione di garanzia della Costituzione (il Presidente della Repubblica), all'autonomia indirizzata alla custodia di valori costituzionali, quali l'indipendenza della Magistratura dagli organi politici (l'autonomia del Consiglio superiore della Magistratura) sino all'autonomia di tipo puramente organizzativo attribuita a tutti gli enti pubblici che, nonostante ciò, autonomi non diventano, essendo, invece, diramazioni strumentali delle amministrazioni statali.

Ecco allora che la definizione del “tipo” di autonomia attribuita alle scuole diventa fondamentale allo scopo di comprendere il reale raggio di azione di questa, il suo contenuto giuridico e normativo. Ma, più al fondo, occorre comprendere le motivazioni culturali dell'attribuzione di autonomia poiché esse costituiscono il vero fondamento dell'autonomia: lo strumentario giuridico, infatti, è generalmente servente all'affermazione di valori costituzionali, cioè di valori culturali.

## 2. L'origine della formula <sup>5</sup>

La formula dell'autonomia funzionale fece la sua prima comparsa nell'ordinamento italiano in un significato assai diverso da quello poi introdotto con le riforme della fine degli anni Novanta, ma pur sempre connesso alla ristrutturazione dell'amministrazione statale.

La teorizzazione di questa particolare forma di autonomia entrò nella dottrina italiana nel 1929 ad opera di Carlo Girola, con l'intento per un verso di smussare la rigidità del principio di gerarchia tra gli organi statali ammettendo forme particolari di autonomia (funzionale) all'interno dell'amministrazione statale e, per altro verso, di prefigurare tipologie di enti pubblici costituenti una sorta di *tertium genus* tra l'ente pubblico e l'ente territoriale<sup>6</sup>.

Con l'autonomia funzionale, in sostanza, si introduceva una categoria concettuale che poteva venire utilizzata su almeno due terreni diversi.

Il primo era quello della ristrutturazione dell'amministrazione statale (centrale o periferica), attraverso l'attribuzione ad alcuni organi di una maggior grado di autonomia, patrimoniale, organizzativa o di altra natura. Il secondo terreno era invece “esterno” all'amministrazione statale, nel senso che qui l'autonomia funzionale poteva designare la peculiare forma di autonomia attribuita ad enti pubblici strumentali o dello Stato o di altri enti territoriali, attraverso la costituzione di soggetti pubblici che, con l'attribuzione di

---

<sup>5</sup> Il paragrafo riprende quasi integralmente il par. 1 di A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale* in C.E. GALLO, A. POGGI (curr.), *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 31 ss.

<sup>6</sup> In questo senso la formula dell'autonomia funzionale veniva utilizzata da C. GIROLA che per primo la introdusse e teorizzò nella dottrina italiana in *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, 1929.

autonomia funzionale, assumevano una configurazione peculiare e irriducibile alle note categorie concettuali e ai tradizionali inquadramenti organizzativi.

Era naturalmente questo secondo terreno a contenere i germi per una effettiva de-strutturazione dell'apparato amministrativo statale.

L'integrazione del modello ministeriale<sup>7</sup>, attraverso l'istituzione di strutture organizzative che si affiancavano ai ministeri, in realtà, era già stata avviata dall'ordinamento unitario ma non aveva innestato il dibattito teorico sulla natura della persona giuridica pubblica che si svilupperà, invece, successivamente alla recezione, da parte della scuola di diritto pubblico, della teoria dell'organo<sup>8</sup>.

Dibattito che si sviluppò quando il legislatore iniziò ad attribuire la personalità giuridica alle nuove forme di amministrazioni, suscitando la questione teorica, e di enorme rilievo pratico, se queste potessero continuare a considerarsi organi dello Stato, oppure se dovessero ritenersi enti provvisti di personalità giuridica propria, diversa da quella dello Stato<sup>9</sup>.

Nonostante la radicalità della questione – tale da mettere in discussione sia la teoria dell'organo, sia la costruzione dello Stato-persona – prevalse l'idea di ricondurre quegli istituti nell'amministrazione statale, allo scopo di salvaguardare la coesione della figura unitaria della personalità giuridica statale. La pluralità di forme organizzative che affiancavano l'azione dei ministeri venne così inquadrata dalla dottrina quale funzionalizzazione della loro attività ai fini dello Stato.

La formula dell'"autonomia funzionale", assunse pertanto il significato di "funzionalità dell'autonomia" (sia degli enti territoriali sia degli enti non territoriali) rispetto ad interessi dello Stato o perlomeno a scopi decisi direttamente da questo.

La funzionalità dell'autonomia della persona giuridica pubblica sarà superata solo sul terreno del riconoscimento costituzionale dell'autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali, in quanto caratterizzati dall'essere espressione democratica di una popolazione stanziata su di un territorio.

Con l'art. 5 Cost., che porta a compimento il superamento definitivo della concezione armonica degli interessi pubblici coronata dalla supremazia statale, gli enti territoriali diventano titolari in proprio di

---

<sup>7</sup> Per una panoramica dell'istituzione dei vari uffici statali speciali all'inizio del 1900 v. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 237 ss.

<sup>8</sup> Secondo le ricostruzioni di A. DE NITTO, *Dottrina e realtà delle persone giuridiche pubbliche tra fine '800 ed inizi '900 in Italia. Alle origini del problema della "crisi dello Stato"*, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, I, *Itinerari moderni della persona giuridica*, Milano, 1983, 631 ss. e B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di "ente pubblico" nell'esperienza italiana* in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (curr.), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, 105 ss.

<sup>9</sup> Molti i contributi di questo periodo che esprimono lo stato di incertezza e indistinzione, insieme ai tentativi di ricostruzione e di chiarimento. Tra gli altri v. U. FORTI, *Confisca e devoluzione di beni di associazioni disciolte – Natura giuridica delle associazioni sindacali*, in *Foro it.*, 1930, 1137 ss.; F. PERGOLESI, *I sindacati professionali legalmente riconosciuti sono persone giuridiche od organi dello Stato?*, in *Mass. giur. del lavoro*, 1930, 497; V. FEROCI, *Organi dello stato. Enti parastatali. Enti autarchici*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1933, 597 ss.



funzioni amministrative, per attribuzione direttamente discendente dalla Costituzione, che rendeva ormai improponibile la precedente visione unitaria su cui si era fondata la teorizzazione dell'autarchia.

L'unica vera forma di autonomia, non vincolata dal perseguimento dei fini statali, e dunque la piena autonomia normativa, veniva, infatti, riconosciuta ai soli enti territoriali.

In tutti gli altri casi, invece, si rafforzava quella concezione funzionale dell'ente pubblico già definito come un ente limitato all'interno dell'organizzazione funzionale dello Stato<sup>10</sup>. Un ente la cui autonomia doveva perciò continuare a considerarsi interna<sup>11</sup>, ed esercitarsi nell'ambito di una competenza istituzionale propria dell'ente motivata da esigenze di tipo tecnico<sup>12</sup>.

Tale impostazione si rafforzava con l'istituzione delle Regioni ordinarie, poiché la questione dell'autonomia di enti pubblici che operavano localmente (Camere di commercio, U.S.L....) riproponeva la stessa necessità di distinguere "enti democratici" ed "enti funzionali", accordando ai primi la netta preferenza nella costruzione della formula di amministrazione regionale.

### **3. La promessa di rivoluzione: la legge n. 59 del 1997 e la doppia direzione di marcia del decentramento di funzioni amministrative. Le autonomie funzionali**

Indubbiamente la legge Bassanini costituì una novità assai rilevante. Con essa, infatti, si interveniva non solo a modificare il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (fortificando decisamente il livello di decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato al sistema regionale e locale, al limite dell'interpretazione costituzionalmente conforme dell'allora 118 Cost.) bensì anche ad indicare una strada di sviluppo del sistema fondata su una logica politico-istituzionale profondamente diversa da quelle che avevano caratterizzato il primo e il secondo decentramento.

Quelle stagioni, infatti, erano state permeate dalla necessità dell'attuazione dell'ordinamento regionale rimasto imbalsamato sino al 1970 e di colpo precipitato nell'ordinamento nazionale senza preparazione alcuna, né legislativa, né amministrativa. Fu così che nel giro di pochi anni si tentò di attuare il Titolo V con una serie di provvedimenti che man mano incrementavano il lavoro precedente: prima i decreti di trasferimento del 1972 che ben presto si rivelarono insufficienti e di lì a poco la legge delega 22 luglio 1975, n. 382 e il d.P.R. 616 del 1977.

Tuttavia, nonostante il rilevante sforzo di produzione normativa, vi era un vulnus in quell'operazione difficilmente colmabile: l'attuazione dell'ordinamento locale non veniva infatti minimamente collegata alla riforma dell'amministrazione statale, per carenza di una precisa volontà politica in tal senso. Il solo

---

<sup>10</sup> Così O. RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche amministrative*, Riv. dir. pubbl., 1916, 337 ss. e U. FORTI, *Per una teoria degli statuti* in *Studi di diritto pubblico*, I, Roma, 1937, 256 ss.

<sup>11</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)* in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 202.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 204.

provvedimento di un certo rilievo adottato quasi contestualmente al d.P.R. n. 616 del 1977 fu la l. 20 marzo 1975, n. 70 di riordino degli enti pubblici (più nota come legge sul parastato) nata dall'esigenza di rimettere ordine nello stato giuridico ed economico dei dipendenti degli enti pubblici non economici (e non territoriali) e volta alla risistemazione dei rapporti di lavoro nel settore pubblico.

In sostanza, dunque, mentre si trasferivano imponenti funzioni amministrative al sistema locale, l'amministrazione statale rimaneva immutata nella sua elefantica struttura ministeriale, come evidenziò Massimo Severo Giannini nel suo famoso Rapporto<sup>13</sup>.

Dopo, e sino alla fine degli anni Ottanta, non si registrarono eventi di un certo peso che, anche solo a livello di proposta, assumessero la stessa rilevanza. Ed anzi, cominciava a delinarsi un «lento, ma progressivo, ripiegamento degli ampi obiettivi istituzionali (riformare la pubblica amministrazione) su temi più ristretti (la questione del personale) ma politicamente più rilevanti»<sup>14</sup>. Lo stesso obiettivo, fortemente richiamato nel Rapporto Giannini di un riordino dello Stato attraverso l'introduzione nell'organizzazione pubblica di logiche aziendalistiche non fu più perseguito, preferendosi la strada della riforma episodica.

Ecco perché il c.d. terzo decentramento e la legge n. 59 del 1997 furono salutate dalla dottrina con grande speranza di mutamento dell'amministrazione pubblica e statale. Si introducevano di colpo e tutte insieme una serie di riforme connesse ad istituzioni indubbiamente innovative: autonomie funzionali, autorità indipendenti e sussidiarietà orizzontale che costituivano non solo deroghe al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato verso il sistema degli enti territoriali, bensì modalità organizzative diverse di amministrazione di funzioni precedentemente assolte dallo Stato.

La legge n. 59/1997, infatti, per fermarsi agli aspetti qui rilevanti, sottraeva alcune funzioni pubbliche dal generale trasferimento effettuato verso il sistema locale e regionale e precisamente:

- a. i compiti di regolazione e controllo esercitati da autorità indipendenti;
- b. i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Università e dalle Camere di commercio e le funzioni da trasferire alle Istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della stessa legge.

Vi era poi una riserva indeterminata di competenza, che scaturiva direttamente da uno dei principi e criteri direttivi della legge n. 59, cioè il principio di sussidiarietà. Questo principio imponeva al legislatore di decidere prima quali compiti e funzioni pubbliche potessero essere trasferiti alla società civile e,

---

<sup>13</sup> Il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato venne trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 e pubblicato, tra l'altro, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 3 ss.

<sup>14</sup> G. CAPANO, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, 1990, 161.

successivamente, per quelle rimanenti, di effettuare i trasferimenti partendo dall'ente più vicino al cittadino.

Se per un verso, dunque, la legge n. 59 completava la «seconda regionalizzazione», per altro verso ne tentava un superamento del disegno politico-istituzionale. Infatti, i limiti complessivamente considerati che la sussidiarietà apportava alla generalità dei conferimenti verso l'ordinamento regionale inserivano l'irrobustimento dell'ordinamento regionale in una strategia profondamente diversa da quella perseguita nel 1977. Diversa, in quanto, appunto razionalizzata dalla sussidiarietà, verticale e orizzontale e, per quanto qui interessa, dalla formula dell'autonomia funzionale.

Che si dovesse trattare di un robusto innesto sul tronco dell'amministrazione pubblica è dimostrato dal fatto che il recupero della formula dell'autonomia funzionale era pensata all'interno di una strategia che si immaginava articolata sia sul piano della legislazione ordinaria (come dimostrano la legge n. 59 e le sue attuazioni), sia sul piano della revisione costituzionale (come emerge dal Progetto di revisione della Costituzione elaborato dalla Commissione bicamerale istituita nella XIII Legislatura).

Per quanto riguarda il primo piano, il decentramento configurato nella legge n. 59, avrebbe infatti richiesto una riforma amministrativa organica e globale nella cui logica complessiva la riforma dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato si sarebbe dovuta articolare attraverso il decentramento territoriale ed altre forme di destrutturazione dell'amministrazione statale (tra cui, appunto, l'autonomia funzionale)<sup>15</sup>. La logica del solo decentramento verticale e territoriale sarebbe stata così integrata da un decentramento orizzontale, consistente nell'affiancare agli enti pubblici territoriali una serie di enti pubblici titolari di funzioni pubbliche, in quanto curatori di tutta la gamma di interessi di una specifica e determinata collettività.

L'ipotesi di revisione costituzionale (affidata alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura<sup>16</sup>) che contestualmente all'approvazione della legge 59 del 1997 andava configurandosi attestava la volontà politica di razionalizzare e stabilizzare tali percorsi. I due processi riformatori (quello ordinario e quello costituzionale) venivano volutamente presentati come strettamente intrecciati, non senza qualche riserva dottrinale poi rivelatasi fondata: l'intreccio tra riforma amministrativa e revisione costituzionale secondo quest'ultima impostazione poteva comportare

---

<sup>15</sup> Sul punto v. le affermazioni del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, F. BASSANINI, nei verbali dei lavori preparatori della legge n. 59 del 1997 ed in particolare quello della seduta del 28 gennaio 1997, *Discussione in Assemblea, Camera dei deputati*. Sempre di F. BASSANINI v. *Intervento in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97 cit.*, 83 ss. e *Tendenze delle riforme amministrative*, Inaugurazione dell'a.a. S.P.I.S.A. 1997-1998, Quaderni della S.P.I.S.A., 1998.

<sup>16</sup> Istituita con l. c. 24 gennaio 1997, n. 1 "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali". Sulle peculiarità della legge istitutiva v. A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 381 ss.

eccessive mediazioni in sede parlamentare e tradursi in cattive traduzioni di impostazioni originariamente più limpide.

Il tema delle autonomie funzionali emerse all'interno delle discussioni in merito alla revisione della forma di Stato, nell'ambito dei lavori del Comitato forma di Stato, iniziati il 5 marzo 1997. L'idea centrale, mutuata dai lavori preparatori della legge n. 59 del 1997, era quella secondo cui il decentramento territoriale non avrebbe potuto ritenersi esaustivo del dettato costituzionale finalizzato al pluralismo tout court. La proposta emendativa in cui si esprimeva questa impostazione, pur nella sua intenzionale vaghezza, risultava comunque molto esplicita: «La Repubblica italiana è formata dallo Stato, dalle Regioni e dalle Comunità locali. Sono garantite le autonomie funzionali. La distribuzione delle funzioni e dei compiti che non possono più essere utilmente svolti dall'autonomia dei privati è articolata tra lo Stato, le Regioni e le Comunità locali secondo il principio della sussidiarietà e della differenziazione». L'emendamento, a firma Bressa-Elia prevedeva inoltre un articolo 3 del seguente tenore: «L'amministrazione nelle materie nelle quali spetta allo Stato il potere legislativo è esercitata dalle Regioni federate, dalle Comunità locali e da enti titolari di autonomia funzionale...». Il gruppo parlamentare dei Popolari e Democratici dell'Ulivo, inoltre, presentava un articolato sostitutivo dell'art. 114 (C.3088, Mattarella) che al primo comma recitava: «La Repubblica italiana è formata dallo Stato, dalle Regioni federali e dalle Comunità locali. È garantita l'autonomia funzionale delle formazioni sociali».

Conseguentemente si esplicitava il legame tra autonomie funzionali e riforma amministrativa per cui l'esercizio di funzioni amministrative da parte sia degli enti territoriali, sia di altri tipi di autonomie di carattere funzionale, in regime di reale autogoverno, avrebbe esteso il regime di responsabilità pubblica, invertendo così il processo “di ipertrofia istituzionale” di cui soffriva il nostro ordinamento<sup>17</sup>. Il testo conclusivo dei lavori del Comitato, presentato dal relatore sen. D'Onofrio il 22 maggio 1997 prevedeva: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato. Sono garantite le autonomie funzionali».

I veri contrasti sull'introduzione delle autonomie funzionali nel testo costituzionale esplosero nel dibattito in seno alla Commissione e in seguito al collegamento tra queste e il principio di sussidiarietà espressamente operato dall'articolo 56 del Progetto, secondo cui «Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, Regioni e Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini

---

<sup>17</sup> Dall'intervento di D'ALEMA, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, seduta n. 22 del 14 maggio 1997, Resoconto stenografico, pag. 778. secondo cui "l'allargamento del principio di responsabilità" avrebbe dovuto prodursi attraverso «l'esercizio reale di un autogoverno da parte del sistema delle autonomie locali e da parte delle Regioni, e nello stesso tempo da parte di altre autonomie di carattere funzionale».

agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime».

Fu, in sostanza, il nesso autonomie funzionali-sussidiarietà orizzontale ad accendere la miccia delle tensioni politiche ed ideologiche poiché emerse in maniera assolutamente evidente la contrarietà di buona parte del mondo politico non tanto al principio culturale della sussidiarietà, quanto piuttosto alle sue possibili applicazioni (e conseguenze) con riguardo al tema del rapporto pubblico-privato. Ciò che si paventava, in sostanza, era che attraverso le autonomie funzionali e il principio di sussidiarietà orizzontale (in combinato disposto) si potesse aprire un varco alla privatizzazione delle funzioni pubbliche.

Nell'ultima fase dei lavori all'interno della Commissione, dedicata all'esame degli emendamenti presentati dai Parlamentari al testo licenziato il 30 giugno dalla Commissione stessa, si assiste così ad infuocate discussioni sul primo comma dell'art. 56 del Progetto, e, in particolare sul rapporto pubblico-privato nell'esercizio delle funzioni pubbliche. La sorte dell'autonomia funzionale viene pienamente determinata da tali discussioni.

Così, dopo i tentativi di sopprimere l'intero testo dell'art. 56, dopo una notevole serie di emendamenti e di riscritture del testo, dopo l'accantonamento del problema per un certo numero di sedute, addirittura cadeva "per errore" il riferimento alle autonomie funzionali, senza che la Commissione si fosse espressa in proposito. Il testo dell'art. 56 primo comma nella versione definitiva conseguente dall'ultima fase dei lavori in Commissione risultava infatti il seguente: «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i principi di omogeneità e adeguatezza».

La formula («La legge garantisce le autonomie funzionali») verrà poi reintrodotta alla fine del primo comma dell'art. 56 nell'ultima seduta della Commissione, terminato l'esame degli emendamenti presentati dai parlamentari ed approvato il testo definitivo del Progetto di legge costituzionale.

Il suo nesso con l'applicazione del principio di sussidiarietà e in particolare con la dimensione c.d. orizzontale dello stesso, sortirono l'effetto di renderla un facile bersaglio, comune a diversi schieramenti<sup>18</sup>.

Al ridimensionamento del ruolo delle autonomie funzionali all'interno del Progetto concorsero in molti: quanti temevano che la sua affermazione avrebbe comportato la svalutazione del ruolo degli enti

---

<sup>18</sup> Si tratta di un'analisi ampiamente condivisa su cui v., almeno, G. COCCO, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1998, spec. 698 e 706; V. TONDI DELLA MURA, *Vecchie tendenze e nuovi orientamenti legislativi e costituzionali in tema di enti non profit*, in *Non profit, Diritto e Management degli enti non commerciali*, 1997, n. 3, spec. 308 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 129 ss.; G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale*, in *Dir. e soc.*, 1997, 523 ss.

territoriali; coloro che avversavano la radice cattolica del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale, quanti, ancora, ne temevano l'applicazione sul fronte delle privatizzazioni nel settore pubblico<sup>19</sup>.

Nonostante i molti inviti a distinguere tra il problema del pubblico-privato e le autonomie funzionali, la sorte di queste ultime nel dibattito alla Camera fu completamente assorbita da un violento scontro ideologico che impedì spesso di individuare lucidamente i reali termini della questione.

Termini che potremmo così sintetizzare: nella misura in cui le autonomie funzionali assumevano il ruolo di possibili volani della riarticolazione dei poteri pubblici in sede locale (come dimostrava peraltro tutta la discussione sulla loro riconduzione nella nozione di "altri enti locali") sarebbe stato auspicabile - e ciò in fondo auspicavano i suoi assertori - che esse trovassero definizione nella Costituzione o, perlomeno che a livello costituzionale si affrontassero le questioni connesse ai raccordi tra tale tipo di autonomie e quelle territoriali.

Il tema sotteso era evidentemente quello della riarticolazione dell'azione dei poteri pubblici in sede locale, quasi obbligato dalla direzione imboccata dalla legge n. 59. Qui le autonomie funzionali, ancora senza una identità completamente definita, costituivano tuttavia un'apertura significativa verso la costruzione di un diverso sistema di poteri pubblici locali. Un sistema in cui agli enti territoriali si affiancano soggetti pubblici non territoriali autonomi da questi e, perciò, dotati di una fonte di legittimazione diversa dagli stessi.

Un pallido riverbero di tale impostazione è tuttavia permeata nella revisione costituzionale del 2001 e proprio con riguardo all'autonomia scolastica.

Il terzo comma dell'art.117 attribuisce, infatti, alla legislazione concorrente delle Regioni l'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» sottraendola, in tal modo, dall'«invasione» legislativa delle competenze legislative regionali. Si tratta, dunque, di una "riserva" di competenza all'autonomia scolastica sottratta dal generale conferimento di competenze in materia di istruzione che lo stesso articolo 117 al comma 3 conferisce alle Regioni.

Poco in confronto all'impianto culturale previsto nella fallita revisione costituzionale del 1997, ma certamente un passaggio significativo per l'autonomia scolastica, oltre alla necessità di non travolgere con la revisione costituzionale del 2001 l'innovazione introdotta pochi anni prima con la legge 59 del 1997 e solidificatasi con il d.p.R 275 del 1999.

---

<sup>19</sup> Sul punto v. in particolare G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Pol. del dir.*, 1998, 93 e spec.104 ss. secondo cui l'introduzione del principio di sussidiarietà nel testo della Commissione Bicamerale avrebbe assecondato l'ideologia liberista individualistica, ponendosi in netto contrasto con la matrice cattolica del principio stesso.



Proprio perciò è più che mai necessario riempire di significato la formula costituzionale introdotta nel 2001 riferendola all'autonomia funzionale, recuperando, per quanto possibile, l'aspirazione dell'impianto generale costruito dalla riforma amministrativa del 1997. Solo in tal modo, infatti, è possibile superare la vetusta configurazione dell'apparato statale antropomorfizzato della prima metà del Secolo scorso e con esso l'idea che le scuole siano "organi" dello Stato. Una configurazione che non regge più né culturalmente (l'istruzione è funzione nazionale, non statale), né organizzativamente (le scuole non sono apparati statali, ma sempre di più comunità complesse che devono interagire con la complessità globale). Da questo punto di vista rimane vincente l'intuizione dell'autonomia funzionale come ibridazione di autonomia e di sussidiarietà. Non è autonomia (pena la drammatizzazione della necessità di distinzione con altre forme di autonomia, in particolare con quella politica degli enti territoriali), non è sussidiarietà (poiché la conformazione storica delle scuole come un pezzo di Stato non consente una separazione netta e un'assimilazione delle scuole statali a quelle paritarie).

#### **4. Il contenuto: la valorizzazione della "comunità" scolastica**

La peculiarità delle autonomie funzionali è che ad una collettività (la comunità scolastica) vengono attribuiti attività e compiti di rilievo pubblico allo scopo di perseguire interessi generali.

Perciò le autonomie funzionali indicano un fenomeno qualitativamente diverso sia dalla formula organizzativa dell'autonomia funzionale (quella introdotta dalla dottrina degli anni Venti del Secolo scorso, per intenderci) sia dall'ente funzionale inteso quale ente strumentale.

È proprio la qualificazione soggettiva, costituita dal riferimento alla specifica collettività che caratterizza questi enti, a dare spessore e contenuto alla forma organizzativa delle autonomie funzionali. La collettività settoriale e le forme di rappresentanza che essa esprime all'interno degli organi di governo ne costituiscono la radice più profonda, poiché i titolari degli organi di governo non sono nominati dal sistema delle amministrazioni pubbliche, ma sono scelti in base a criteri e modalità determinate dalla comunità che costituisce la base soggettiva della singola autonomia funzionale.

Dal punto di vista strutturale, dunque, questi enti rappresentano realmente (o almeno hanno attitudine a rappresentare realmente) una parte della collettività generale, direttamente interessata all'esercizio di determinate attività di rilievo pubblico.

Tale aspetto, per la verità, era già stato sottolineato dalla dottrina più sensibile con riguardo alle Università, attraverso l'accentuazione del carattere delle università come formazione sociale tutelata dall'art. 2 Cost. Il carattere istituzionale e di formazioni sociali delle università, in questa prospettiva, era finalizzato non solo a far emergere le peculiarità delle università, altrimenti appiattite dalla prospettiva statalista che le

disperdeva tra «gli innumerevoli enti strumentali dello Stato»<sup>20</sup>, ma altresì a conferire reale spessore alla loro autonomia.

Il senso di questa, infatti, non poteva unicamente rinvenirsi nell'attribuzione di specifiche facoltà o poteri alle università. Ciò, secondo tale dottrina, si sarebbe posto in contrasto con il disegno costituzionale che affida a queste, insieme ad altre formazioni sociali e politiche, un ruolo fondamentale nel moderno Stato costituzionale. Il disegno costituzionale, infatti, riconosce «al fianco dello Stato-ente od organizzazione, quale strumento, una serie di altri fatti organizzativi»<sup>21</sup>. L'università, in quanto formazione sociale in cui «si svolge e si completa la persona umana»<sup>22</sup>, (in cui l'istruzione assume il suo valore reale di «promozione e di liberazione» dell'uomo<sup>23</sup>), «può rappresentare una di quelle occasioni nuove, e vitali, per recuperare uno spazio politico»<sup>24</sup>. Uno spazio in cui queste costituiscono, insieme ad altri fatti socialmente rilevanti, una sorta di «potere negativo»<sup>25</sup> che rappresenta «una vera insopprimibile istanza dialettica per una costruzione moderna della libertà e della partecipazione sociale»<sup>26</sup>.

Con riguardo alle scuole la stessa intuizione culturale era contenuta nel d.P.R. 31 maggio, n. 416 che aveva introdotto gli organi collegiali nella scuola e che all'art. 1 finalizzava tale innovazione alla necessità di conferire alla scuola «il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica».

Definizione che ritroviamo nella legge n. 59 che mutando il termine “scuola” in “istituzione scolastica” recuperava e riaffermava quella dimensione di istituzione sociale che deriva dall'art. 2 Cost., e che costituisce l'anima della scuola, il suo essere non un ufficio creato per legge ma una comunità di “relazioni”.

Ecco perché il d.P.R. 275 del 1999 prevede che «Ogni istituzione scolastica predispone, con la partecipazione di tutte le sue componenti, il Piano dell'offerta formativa ... (che) è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione definiti dal consiglio di circolo o di istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti. Il Piano è adottato dal consiglio di circolo o di istituto».

L'essere un'autonomia funzionale in quanto dotata di un “soggetto” (una specifica comunità di riferimento: personale, studenti, famiglie) caratterizza le autonomie funzionali e le distingue sia dagli enti

<sup>20</sup> L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, 1988, 176.

<sup>21</sup> A. BARETTONI ARLERI, *Università e autonomia*, in *Riv. giur. della scuola*, 1978, 638.

<sup>22</sup> A. LOIODICE, *L'autonomia universitaria* in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE, *Studi di diritto costituzionale*, Bari, 1995, 88-89.

<sup>23</sup> G.M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge* in *Studi sassaresi*, Milano, 1968, 840.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 841.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 842.

<sup>26</sup> *Ibidem*.



politici (che hanno una comunità generale di riferimento) ma, soprattutto, dagli enti pubblici dello Stato: l'INPS, l'INVALSI, etc. sono enti pubblici (e taluni si occupano anche di scuola) ma non hanno una comunità di riferimento.

L'autonomia funzionale, infatti, non può essere imposta per legge: può essere istituita per legge, ma una volta istituita se è vera autonomia la sua attuazione dipende prevalentemente dal soggetto cui è attribuita e che partecipa attivamente alla formazione del suo contenuto.

Sotto il profilo dell'esercizio dell'attività, poi, quella capacità di rappresentanza pone le autonomie funzionali in una condizione certo privilegiata per interpretare interessi ed esigenze coinvolti nell'attività stessa. Nel senso che genera una reale comprensione degli interessi in gioco e, conseguentemente, agevola una loro composizione più efficace e rispondente alle attese dei destinatari delle attività stesse.

Se non fossero istituite in autonomie funzionali entrambi questi aspetti (la rappresentanza della comunità specifica e l'azione) rimarrebbero momenti organizzativi affidati allo Stato o in capo alle Regioni. Per la verità questa seconda impostazione è stata ed è attualmente sostenuta da parte della dottrina. Vi è da chiedersi, tuttavia, quale delle due impostazioni (decentramento funzionale o statalizzazione) siano più adeguati a rispondere alle sfide della complessità sociale. La scommessa delle autonomie funzionali è tutta qui: nella convinzione che questo tipo di organizzazione autonoma finalizzata a valori culturali e costituzionali (perciò mai completamente libera) possa maggiormente flessibilizzarsi per rispondere alle nuove domande sociali ed economiche.

## **5. Le principali cause del fallimento**

Il modello giuridico e culturale dell'autonomia funzionale della scuola non si è tradotto in realtà. Anzi vi è stata una sorta di trasfigurazione o eversione del modello stesso.

Da questo punto di vista non si può dar torto a coloro che criticano oggi l'autonomia che diviene spesso una sorta di anarchia ingestibile. Ma quella che noi oggi vediamo non è l'autonomia funzionale originariamente pensata, bensì la perversione del modello autonomistico disegnato dalla legge n. 59 del 1997.

Infatti, non solo non è stato realizzato il disegno originale, ma al contrario, si sono prodotti:

- a. una sorta di “federalismo per abbandono”: trasferimento di tutte le funzioni amministrative (persino la sicurezza degli edifici!) senza il supporto giuridico e finanziario con riguardo alle responsabilità trasferite;
- b. un centralismo di ritorno: le scuole sono oggetto continuo di circolari ministeriali che impongono loro ogni tipo di vincolo nella gestione, mentre sono abbandonate a se stesse sui grandi temi su

cui avrebbero necessità di indirizzi precisi (v. il post prima ondata di Covid che ha lasciato le scuole sostanzialmente sole dinanzi alle mille questioni connesse alla ripresa scolastica, prima tra tutte la questione del trasporto pubblico locale);

- c. l'abbandono da parte del "centro" (Governo, Ministero) dell'indirizzo politico nazionale sugli obiettivi del sistema nazionale e carenza di una struttura "nazionale" di governo. A mò di esempio basti elencare alcune delle conseguenze: la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni; abbandono del governo del sistema paritario; carenza di strutture decentrate di supporto alle istituzioni scolastiche ....

Quel modello giuridico e culturale, infatti, per inverarsi avrebbe almeno avuto necessità di:

- a. un forte indirizzo e controllo statale;
- b. una consapevolezza da parte del soggetto autonomo della sua autonomia.
- c. strutture di supporto all'autonomia (quali, ad esempio le reti di scuole previste dal d.P.R. 275 del 1999 e i centri di servizi autonomi istituiti con d.P.R. 11 agosto 2003, n. 319) in sostituzione e/o in aggiunta alle strutture periferiche ministeriali.

## **6. La trasfigurazione del modello**

Nulla di quanto immaginato si è effettivamente concretizzato.

Per quanto riguarda le reti, come noto esse sono state introdotte nell'ordinamento con il d.P.R. 275 del 1999, all'interno della stessa concettualizzazione dell'autonomia e quale parte integrante della sua strutturazione organizzativa. Il passaggio da un modello verticale (la relazione gerarchica ministero-scuole) ad uno orizzontale (l'autonomia guidata) avrebbe richiesto anzitutto una diversa organizzazione "interna" del sistema scolastico: la loro aggregazione in reti (analogamente all'associazionismo comunale) avrebbe contribuito a creare le condizioni per la stessa pensabilità dell'autonomia, soprattutto per piccole realtà scolastiche, inadeguate a reggere da sole il peso dell'autonomia. In tale prospettiva il regolamento del 1999 aveva introdotto l'idea delle reti come strumento di organizzazione utilizzato dalle autonomie scolastiche «per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali» (art. 7, comma 1). E, difatti, il comma 2 della stessa norma individua quali oggetti delle reti gli stessi oggetti dell'autonomia: ricerca, didattica, sperimentazione, organizzazione. Le reti, dunque, non più e non solo come momenti di libertà aggregativa progettuale tra scuole, ma fattori fondamentali di costruzione del concetto di autonomia.

Dopo anni di inattuazione tale disegno è stato ripreso nel suo impianto complessivo dalla l. 13 luglio 2015, n. 107, che all'art. 1 commi 70, 71, 72 e 74 ha, per un verso, riproposto le reti quale strumento di

organizzazione, ma per altro verso ha nuovamente commesso l'errore di non legare la costituzione delle reti alla riorganizzazione delle strutture ministeriali.

Il comma 70 prevede, infatti, che: «Gli uffici scolastici regionali promuovono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale. Le reti, costituite entro il 30 giugno 2016, sono finalizzate alla valorizzazione delle risorse professionali, alla gestione comune di funzioni e di attività amministrative, nonché alla realizzazione di progetti o di iniziative didattiche, educative, sportive o culturali di interesse territoriale, da definire sulla base di accordi tra autonomie scolastiche di un medesimo ambito territoriale, definiti accordi di rete».

Per divenire efficace strumento organizzativo dell'autonomia, la costituzione delle reti avrebbe dovuto essere supportata da un forte volontà politica condivisa (dal ministero, dalle scuole, dai sindacati), oltreché da reali vantaggi in termini di autonomia. La condivisione della scelta sarebbe stata necessaria per affrontare, ad esempio, i temi di tipo sindacale (distacco del personale dalle scuole alle reti, per esempio...), mentre la dimostrazione dei vantaggi avrebbe contribuito a convincere le scuole ad immettersi decisamente nel percorso.

Purtroppo così non è stato ed ad oggi le reti, che pure si costituiscono, appaiono più fatti episodici e volontaristici che uno strumento “di sistema” per lo sviluppo del processo autonomistico.

La vicenda dei centri servizi – immaginati allo scopo di ristrutturare le strutture periferiche del Ministero - avrà un percorso analogo e parallelo a quello delle reti. Dopo la legge 59 del 1997 furono emanati almeno due importanti provvedimenti di riordino: il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e il d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347. Per quanto qui interessa, questo secondo, conteneva rilevanti novità: l'art. 1, comma 2, prevedeva l'articolazione a livello centrale del ministero in due dipartimenti di cui uno significativamente denominato dipartimento per i servizi nel territorio» deputato, ai sensi del comma 2 dell'art. 4, a indirizzare e coordinare, nonché vigilare ai servizi resi a livello territoriale. L'art. 1, comma 4 stabiliva poi: «Il ministero è articolato, a livello periferico, in uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale, uno per ciascuna regione. Tali uffici, a norma dell'articolo 6, comma 2, si organizzano per funzioni e, sul territorio provinciale, per servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche».

Nell'ottica dell'autonomia, dunque, il livello regionale si sarebbe dovuto articolare per «funzioni» e di lì a cascata: «L'ufficio scolastico regionale, sentita la regione, si articola per funzioni e sul territorio; a tale fine sono istituiti, a livello provinciale, con possibilità di articolazione a livello sub provinciale, servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche, anche per funzioni specifiche» (art. 6, comma 2).

Le articolazioni territoriali dell'USR di livello provinciale e sub provinciale non vennero immaginate come sovraordinate rispetto alle scuole, ma anzi come funzioni di supporto e di consulenza, non a caso denominate centro di servizi amministrativi. In quel contesto, pertanto, si prefigurava la via corretta per

lo sviluppo dell'autonomia: scomparsa dei provveditorati e amministrazioni territoriali scolastiche organizzate non per linee di "potere", bensì per linee di "funzioni".

Al regolamento seguirono, procedendo nella medesima direzione, il D.M. 30 gennaio 2001 (Linee progettuali per la riorganizzazione territoriale dell'amministrazione scolastica) e l'Accordo del 19 aprile 2001 siglato in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni, per l'esercizio integrato dei servizi.

Gli sviluppi successivi sono noti: e cioè una crescente distanza tra l'architettura disegnata e l'effettiva operatività dei centri servizi. Già qualche anno dopo, infatti, un regolamento governativo, nell'elencare le funzioni degli stessi denota l'assenza di una volontà realmente riformatrice (peraltro evidenziata dalla fine della stagione di governo che aveva dato vita alla riforma Bassanini).

Già nell'*incipit*, dunque (i centri servizi come presenza dell'amministrazione) si capiva quanto fosse risultato ingenuo pensare di cancellare i potenti provveditorati con un tratto di penna.

La storia seguente è nota. Le riorganizzazioni successive del ministero, anzitutto, hanno soppresso il dipartimento per lo sviluppo dei servizi sul territorio (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17), con ciò già delineando un'impostazione completamente diversa e in qualche misura incostituzionale, vista la riforma del Titolo V del 2001 che assegna alle regioni competenze specifiche in materia di istruzione e che, dunque, avrebbe dovuto spingere con ancora più convinzione il governo a mantenere appositi presidi per il coordinamento a livello territoriale delle funzioni e competenze dei vari organi.

Non solo quel dipartimento fu soppresso ma, in una sorta di crescente scollamento tra normativa costituzionale e realtà burocratica, si è nel tempo rafforzato ancora più il centralismo statale attraverso la Conferenza dei direttori degli uffici scolastici regionali (art. 4, Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 98 del 2014) che ha costituito una cabina di comando tutta burocratica (capi dipartimento e direttori regionali) attraverso cui passano tutte le decisioni più rilevanti in materia di istruzione, nella più totale noncuranza delle competenze delle regioni e degli altri enti territoriali e delle competenze, anch'esse costituzionali, delle autonomie scolastiche.

Non c'è scampo in tal modo per l'autonomia: essa può fiorire solo se vi è da parte del centro la presa d'atto della complessità della scuola (bambini e ragazzi con problematiche e provenienze disparate; impatto della rete sui ragazzi, edilizia e sicurezza, accesso e diritto allo studio, profonda differenziazione tra i territori; divari ormai abissali nelle competenze.....), attraverso la costruzione di un sistema di governo della complessità stessa che sostituisca le linee di comando verticistiche, spesso completamente scollate dalla realtà effettiva delle scuole e dei territori.

In proposito sono emblematiche alcune delle vicende che si sono sviluppate durante la prima parte della fase pandemica, a riprova che, anche in caso di emergenza, senza le reti e le relazioni tra strutture centrali





e periferiche le sole direttive di comando che arrivano dal centro non sono in grado di diventare attuali ed effettive.

Basti rammentare una di tali vicende. Il 9 dicembre 2020 in sede di Conferenza delle Regioni si era prefigurata la situazione in cui ci si sarebbe trovati il successivo 7 gennaio: la ripresa in presenza si sarebbe nuovamente scontrata con un coefficiente massimo di riempimento dei mezzi di trasporto al 50%. Fulvio Bonavitacola (Vicepresidente della Regione Campania e coordinatore della Commissione Infrastrutture e trasporti della Conferenza delle Regioni) lo aveva esplicitamente dichiarato durante un'audizione parlamentare di fronte alla Commissione Istruzione del Senato. Ministero e Regioni, dunque, a priori, sapevano già di non essere in grado di aumentare il servizio del trasporto pubblico locale e contestualmente avevano deciso che avrebbero dovuto essere le scuole a modificare i propri orari, allo scopo di consentire il ritorno in presenza, inizialmente al 75% per poi sperare di arrivare al 100%. Autentico esempio di federalismo per abbandono e di trasfigurazione dell'autonomia scolastica: anziché risolvere i problemi del trasporto pubblico locale – di competenza del sistema locale e, nel contempo, fondamentale per le scuole per organizzare le proprie attività - Stato e Regioni hanno ben pensato di scaricare sulle scuole tutte le responsabilità del rientro a scuola, appellandosi, appunto alla loro autonomia.

## 7. Conclusioni

Per essere rilanciata, in conclusione, l'autonomia ha bisogno di essere liberata dalle catene della burocrazia ministeriale: occorre costruire un “nuovo” e “diverso” centro: reti di scuole e centri servizi, se opportunamente riconsiderati nel loro significato originario potrebbero costituire forme di coordinamento e di sostegno all'autonomia in grado di sostituire adeguatamente le attuali (e inadeguate) catene di comando.

La conseguenza di tale impostazione è che l'autonomia per poter decollare necessita di un indirizzo politico (poiché autonomia non è indipendenza) che, tuttavia, le lasci i sufficienti margini di azione per potersi sviluppare, attraverso risorse e strumenti che la sorreggano.

Dunque, se non ci sarà una riorganizzazione del *centro* che vada in questa direzione, l'autonomia non potrà mai decollare. Per essa, infatti, vale esattamente ciò che ebbe a dire Massimo Severo Giannini all'indomani del fallimento dei trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali effettuati con il d.P.R 616 del 1977: non si possono trasferire funzioni in periferia mantenendo inalterato il centro. Se il centro mantiene inalterate le sue strutture in seguito ai trasferimenti (anche perdendo competenze) succederà nel tempo una cosa assolutamente scontata: quelle strutture si riappropriano di compiti e funzioni, magari diverse da quelle precedentemente detenute. Quello che Giannini denunciava con riguardo agli enti locali, si sta riproducendo con le dovute differenze sul terreno dell'autonomia scolastica:



si sono trasferite (tutte) le funzioni alle scuole, ma nel contempo le strutture ministeriali centrali e periferiche sono rimaste inalterate, creando così una pericolosa duplicazione di compiti in sede locale e ponendo le premesse affinché le strutture ministeriali centrali continuino ad impartire ordini all'autonomia dal centro, il che costituisce un puro ossimoro, sia dal punto di vista logico che sotto il profilo giuridico.

# Capacità, merito e carenza di mezzi. Riflessioni critiche sul diritto allo studio\*

**di Monica Rosini**

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università di Bolzano/Bozen

**Abstract [It]:** Il contributo analizza alcuni profili del diritto allo studio ex art. 34 Cost., nel quadro dei principi costituzionali fondamentali, della giurisprudenza costituzionale, nonché della più recente legislazione statale e regionale. In particolare, partendo dalla questione definitoria e dal suo non chiaro rapporto con il diritto all'istruzione, il contributo si propone di individuare i contenuti e le implicazioni del diritto allo studio, sottolineandone la natura di diritto sociale fondamentale per lo sviluppo della personalità umana e il superamento delle disuguaglianze. In tale prospettiva, vengono esaminati la nozione di "studenti capaci e meritevoli", il cosiddetto Curriculum dello studente e la più recente legislazione regionale.

**Title:** Ability, merit and lack of means. Critical reflections on the right to study

**Abstract [En]:** The paper analyses some profiles of the right to study provided by Article 34 of the Constitution, in the framework of the fundamental constitutional principles, constitutional judgments and state and regional legislation. In particular, the paper, starting from the definition of this right and its unclear relationship with the right to education, aims to identify its contents and implications, emphasizing the meaning as a general and fundamental social right for the development of the human personality and the overcoming of inequalities. In such a perspective, the notion of "capable and deserving students", the so-call *Curriculum dello studente*, and the most recent regional legislation are examined.

**Parole chiave:** diritto allo studio; diritto all'istruzione; capacità; merito

**Keywords:** right to study; right to education; capability; merit

**Sommario:** 1. Diritto allo studio e diritto all'istruzione: non solo una questione definitoria. 2. Capacità, merito e carenza di mezzi ex art. 34 Cost.: illegittimità di criteri alternativi. 2.1. Capacità e merito: un tentativo di definizione. 2.2. Merito e Curriculum dello studente. 3. Il diritto allo studio nella più recente legislazione regionale: spunti di riflessione. 4. Conclusioni.

## 1. Diritto allo studio e diritto all'istruzione: non solo una questione definitoria

Il contributo intende occuparsi, senza alcuna pretesa di esaustività e sistematicità, del diritto allo studio, o meglio di alcune sue implementazioni che paiono di particolare interesse e attualità. Tale analisi non può che muovere da una più generale riflessione sullo stesso concetto di diritto allo studio e sulla sua – non sempre chiara – relazione con il diritto all'istruzione, al fine di trarne qualche utile indicazione interpretativa. Si tratta, infatti, di una questione definitoria di particolare importanza, che si intreccia con le difficoltà che le previsioni costituzionali in materia hanno incontrato ad affermarsi, sia con riguardo alla qualificazione delle posizioni soggettive configurabili, sia con riferimento al riparto di competenze Stato-Regioni.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Com'è noto, le due formule – diritto allo studio e diritto all'istruzione – non compaiono nel testo costituzionale, anche se sono da tempo estensivamente utilizzate dal legislatore, statale e regionale, dal giudice costituzionale, nonché dalla dottrina giuspubblicistica<sup>1</sup>. L'unico punto fermo della riflessione è rappresentato dal loro fondamento costituzionale pacificamente individuato nell'art. 34 Cost., che si apre con la solenne affermazione di principio per cui «la scuola è aperta a tutti», prosegue con la previsione dell'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni (co. 2) e del diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (co. 3) e chiude gravando la Repubblica del compito di rendere effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (co. 4)<sup>2</sup>.

L'articolo, dalla formulazione piuttosto complessa, parla espressamente di “diritto” solo al terzo comma, riconoscendo non a tutti, ma solo ai capaci e meritevoli il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi<sup>3</sup>. La diversa valorizzazione del dato letterale dell'art. 34 Cost. e del suo inserimento nel complessivo disegno costituzionale, nonché la rimodulazione dei concetti ivi contenuti alla luce delle imponenti trasformazioni intervenute nella società, hanno indotto la dottrina ad avanzare ipotesi ricostruttive molto diverse quanto alle reciproche posizioni di Stato e cittadini in tema di diritto allo studio e all'istruzione, che spaziano dal generale disconoscimento di veri e propri diritti soggettivi alla configurazione di posizioni soggettive differenziate fino alla sostanziale coincidenza delle due espressioni, egualmente indicative di un generale diritto sociale all'istruzione.

Così, la sostanziale coincidenza tra le previsioni dell'art. 34 Cost. e la legislazione scolastica precostituzionale ha consentito alla dottrina più risalente di ricavarne la mera conferma dei principi di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore, nonché un impegno di natura programmatica per la futura legislazione statale, senza alcun impatto immediato sull'ordinamento vigente<sup>4</sup>. In tal senso si esprimeva anche la prima giurisprudenza costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della

<sup>1</sup> Lo notava già nelle pagine iniziali del suo lavoro monografico: V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli 1974, p. 11ss.

<sup>2</sup> Per alcuni commenti generali: M. BENVENUTI, *Articolo 34*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna 2021, p. 238ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 34 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, p. 341ss.; A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino 2006, p. 704ss.; B. CARAVITA, *Art. 33 e 34*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, p. 232; S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33 e 34*, in M. BESSONE, L. MONTUSCHI, D. VINCENZI AMATO, S. CASSESE, A. MURA, *Rapporti etico-sociali. Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, Roma 1976, p. 252ss.

<sup>3</sup> Evidenzia siffatta complessità U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano 1973, p. 97.

<sup>4</sup> Per tutti: G. FALZONE, *Le obbligazioni dello Stato*, Milano 1960, p. 248. La cautela nel percorrere la strada del riconoscimento di un vero e proprio diritto individuale sarebbe riconducibile alla «concezione aristocratica e selettiva nei confronti della scuola» ritenuta prevalente tra i costituenti: S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33 e 34*, cit., p. 213 o, comunque, al carattere necessariamente compromissorio delle diverse posizioni ivi emerse: F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2018, p. 55.

previsione del solo esonero dalle tasse e contributi scolastici per la frequenza della scuola media inferiore<sup>5</sup> e delle sanzioni gravanti sui genitori inadempienti al relativo obbligo di frequenza da parte dei figli<sup>6</sup>, offriva una interpretazione restrittiva della gratuità dell'istruzione e tale da rendere sostanzialmente programmatico il disposto dell'art. 34 Cost. In particolare, il giudice costituzionale, per quanto nell'*incipit* della sent. n. 7 del 1967 non mancasse di trarre «dalla chiara, incisiva formulazione della norma la conseguenza della sua precettività», ne enfatizzava la necessità di articolazione in norme di attuazione<sup>7</sup>. In questa prospettiva, gli strumenti di attuazione e i tempi della loro adozione erano interamente dipendenti da scelte discrezionali del legislatore, libero di agire o meno in base a criteri di ordine esclusivamente politico ed economico. Come ribadito in una pronuncia successiva, gli obblighi e i principi sanciti dall'art. 34 Cost. «debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio»<sup>8</sup>. Non sorprende, quindi, che la fornitura gratuita dei libri di testo prevista per gli studenti della scuola elementare sia stata considerata «una provvidenza settoriale, indirizzata a beneficio di soggetti, posti in particolare situazione scolastica, come tale considerata con provvedimento autonomo e subordinata ad una valutazione delle possibilità di attuazione, offerta sia dalle condizioni di bilancio, sia dall'indirizzo di politica generale, entrambi riservati al razionale giudizio e alle determinazioni del legislatore»<sup>9</sup>.

Questi esiti ricostruttivi erano il risultato anche del preliminare chiarimento del significato del termine «istruzione», che si riteneva non potesse essere «diverso e più ampio di quello proprio dell'insegnamento» e, come tale, inidoneo a ricomprendere «anche altre prestazioni che si ricollegano all'insegnamento e lo coadiuvano ma non ne costituiscono i tratti essenziali, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché di mezzi di trasporto»<sup>10</sup>. La connessione tra obbligatorietà e gratuità dell'istruzione imponeva una razionale valutazione dei due termini, tale da escludere «ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità»<sup>11</sup>. Per quanto rimanesse ferma

---

<sup>5</sup> Corte cost. 4 febbraio 1967, n. 7. Più esattamente gli artt. 4 e 9 della legge 30 dicembre 1962, n. 1859, concernente l'«Istituzione e regolamento della scuola media statale», prevedevano il solo esonero delle tasse e contributi scolastici (intendendo per tali tutti quegli adempimenti pecuniari che le leggi vigenti impongono per la immatricolazione, per la frequenza dei corsi, rilascio dei certificati e diplomi di studio), contraddicendo – nella prospettiva del giudice *a quo* – l'ampiezza del concetto di gratuità dell'istruzione obbligatoria di cui all'art. 34 Cost., e il principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost. per la disparità di trattamento rispetto ai cittadini obbligati all'istruzione elementare.

<sup>6</sup> Il riferimento è alla sent. 19 luglio 1968, n. 106 relativa alla legittimità dell'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859 che, imponendo ai genitori l'obbligo di far frequentare la scuola media statale secondaria di primo grado ai figli, li sottoponeva, in caso di inadempienza, alle stesse sanzioni comminate dall'art. 731 c.p. per gli inadempienti all'obbligo dell'istruzione elementare.

<sup>7</sup> Nella specie, sottolineava la Corte, sono le «norme generali sull'istruzione», previste dall'art. 33 Cost., a dover tradurre in atto quel precetto generale e conformarvisi. Cfr. sent. n. 7 del 1967, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Corte cost. 28 maggio 1975, n. 125, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> Sent. n. 7 del 1967, punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Sent. n. 106 del 1968, punto 2 del *Considerato in diritto*.

l'esigenza di una sempre maggiore e migliore effettività degli strumenti atti ad agevolare, in ogni direzione, l'adempimento dell'obbligo scolastico, l'art. 34 costituiva, quindi, un mero invito al legislatore, nei confronti del quale non assumeva nessun preciso contenuto prescrittivo<sup>12</sup>, né tantomeno recava il riconoscimento di un diritto dei singoli ad essere istruiti.

In questa più risalente impostazione non trova spazio l'espressione "diritto allo studio", ma unicamente quella di "diritto all'istruzione", con la quale non si fa, tuttavia, riferimento, ad un diritto che sia esclusivamente tale, dal momento che risulta vincolato all'adempimento di corrispondenti doveri da parte dei genitori. L'art. 30 Cost. presuppone che nel campo dell'istruzione rimanga un margine di attività (individuabile in quelle legate da un rapporto di accessorietà e di ausiliarità a quelle essenziali) «affinché il cennato dovere, ispirato soprattutto a inalienabili principi e imperativi morali, sia adempiuto, anche se in parte oneroso, dai genitori»<sup>13</sup>. Più in generale la difficoltà di configurare un vero e proprio diritto del singolo all'istruzione si ricava dalla stessa previsione di un preciso obbligo di frequenza per almeno otto anni a carico del privato, per cui si tratta «semplicemente di un riflesso del divieto di dispensare taluno dalla osservanza dell'obbligo o di impedirgliene l'adempimento»<sup>14</sup>.

Non molto diversa negli esiti la diffusa opinione che ha interpretato l'art. 34 Cost. come fondante un mero diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa, nel presupposto di un effettivo funzionamento del servizio scolastico. Secondo tale prospettiva, sarebbe necessario distinguere tra il momento dell'apertura della scuola e quello, successivo, dell'ammissione dell'alunno: una posizione di diritto verrebbe a configurarsi solo in questa seconda fase, in relazione all'ammissione al servizio scolastico, con le modalità e alle condizioni stabilite dalla legge. Relativamente, invece, all'*an* e al *quando* dell'istituzione del servizio, il privato avrebbe un mero interesse e nulla potrebbe pretendere dallo Stato<sup>15</sup>. Pur condividendo questa ricostruzione, c'è chi, tuttavia, non ha mancato di evidenziare come la Repubblica sia costituzionalmente obbligata ad istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi, cioè a mettere in piedi un'organizzazione capace di accogliere tutta la popolazione in età scolare, senza che una parte di essa sia costretta a frequentare scuole private non per libera scelta, ma a causa di carenze strutturali statali<sup>16</sup>.

All'opposto si colloca la tesi che, muovendo da una maggiore valorizzazione della scelta di costituzionalizzare la materia scolastica e dei suoi legami con alcuni principi costituzionali fondamentali,

<sup>12</sup> C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3067.

<sup>13</sup> Ancora sent. n. 7 del 1967, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur.*, vol. XXXV, Roma 1993, p. 1.

<sup>15</sup> In questo senso: N. DANIELE, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, p. 639; ID., *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova 1988, p. 364.

<sup>16</sup> S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33 e 34*, cit., p. 254.



ricava dall'art. 34 Cost. il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo all'istruzione<sup>17</sup>. In particolare, è attraverso l'istruzione che si realizza il pieno sviluppo della personalità umana (art. 2 Cost.), l'effettiva eguaglianza tra i cittadini (art. 3, co. 2, Cost) e la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (art. 9 Cost.). Verso siffatta ricostruzione si è evoluta la stessa giurisprudenza costituzionale, a partire dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 28, co. 3, della legge 30 marzo 1971, n. 118 nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di handicap, prevedeva, la mera facilitazione («sarà facilitata»), anziché l'impegno ad assicurare («è assicurata») la frequenza alle scuole medie superiori<sup>18</sup>. La Corte, pur trovandosi di fronte ad una questione sostanzialmente di diritto all'iscrizione, afferma l'esistenza di un ben più ampio diritto all'istruzione, qualificabile come diritto soggettivo ed inviolabile della persona, a prescindere dalla tutela al medesimo apprestata dalla legge ordinaria. Statuendo che «la scuola è aperta a tutti», e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, co. 1, Cost. «pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica». L'art. 2, poi, si raccorda e integra con l'art. 3, co. 2, che richiede il superamento delle sperequazioni dovute a situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone<sup>19</sup>. L'art. 34 Cost. è, quindi, volto a garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo e, se il costituente pensava soprattutto agli ostacoli di ordine economico, ciò non impedisce di ricomprendere tra questi anche ostacoli di ordine diverso, previsti in via generale dagli artt. 2 e 3 Cost., quale l'handicap fisico e mentale. Questo cambio di prospettiva che pone al centro la persona e il suo diritto a godere dell'istruzione necessaria a quel «pieno sviluppo della persona umana» posto dalla Costituzione come meta da raggiungere, malgrado ogni possibile ostacolo, si associa anche all'uso – per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale – della formula “diritto allo studio”. Come evidenziato dalla Corte, «il diritto di studiare, nelle strutture a ciò deputate, al fine di acquisire o di arricchire competenze anche in funzione di una mobilità sociale e professionale, è d'altra parte strumento essenziale perché sia assicurata a ciascuno, in una società aperta, la possibilità di sviluppare la propria personalità, secondo i principi espressi negli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione»<sup>20</sup>. L'espressione “diritto allo studio” si presenta, pertanto, come più aderente ad una prospettiva che guarda all'istruzione partendo dalla persona e dalle sue esigenze personalizzate, piuttosto che ad un modello standard uguale per tutti.

<sup>17</sup> Si vedano in particolare: U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit. 98; A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 704.

<sup>18</sup> Corte cost. 8 giugno 1987, n. 215.

<sup>19</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> Corte cost. 29 maggio 2002, n. 219, punto 4 del *Considerato in diritto*.

Si tratta di una ricostruzione, invero, non pacifica ove si consideri, *in primis*, la tendenza legislativa, statale e regionale, a configurare il diritto allo studio come mera assistenza scolastica. In virtù del riconoscimento da parte del testo originario dell'art. 117 Cost. (*infra* par. 3) di una competenza concorrente in materia di assistenza scolastica, tutte le Regioni ordinarie (come in precedenza quelle a statuto speciale) hanno adottato leggi in siffatta materia, di fatto, interpretandola quale diritto allo studio. Tant'è che il d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297<sup>21</sup>, nel riprodurre integralmente gli articoli sull'istruzione del d.P.R. n. 616 del 1977, si è limitato a sostituire all'espressione "assistenza scolastica" quella di "diritto allo studio" (art. 327).

Non può, *in secundis*, tacersi della diffusa opinione dottrinale che tende a ricavare dal terzo comma dell'art. 34 Cost. una posizione autonoma qualificabile come "diritto allo studio", da intendersi come il diritto, riconosciuto ai capaci e meritevoli, seppur privi di mezzi «di raggiungere i gradi più alti degli studi»<sup>22</sup>. Lo «studio equivale... a facoltà di istruirsi [e] il diritto allo studio è il diritto all'istruzione facoltativa», riguardando percorsi non obbligatori, che il cittadino è libero di intraprendere e di concludere. Tale diritto esige per la sua attuazione l'intervento del legislatore, chiamato a individuare le condizioni di bisogno e i requisiti di capacità e merito necessari per fruire delle provvidenze pubbliche, la natura di queste e le modalità concorsuali con cui devono essere attribuite. All'opposto i primi due commi dell'art. 34 Cost. fonderebbero il diritto all'istruzione, che si concretizza nella pretesa ad ottenere la prestazione scolastica (obbligatoria e gratuita) per almeno otto anni. Così interpretato, l'art. 34 implicherebbe il riconoscimento di due distinti diritti sociali volti al superamento delle barriere economiche che impediscono a tutti gli studenti il diritto all'istruzione dell'obbligo e agli studenti capaci e meritevoli l'accesso, il proseguimento e la conclusione degli studi, oltre la fascia dell'obbligatorietà, in evidente connessione con principi di solidarietà e di eguaglianza, formale e sostanziale.

Questa limitazione del concetto di diritto allo studio all'istruzione facoltativa non trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, che – come visto – fa propria una nozione ampia implicante «non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui “la scuola è aperta a tutti” – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai “gradi più alti degli studi”: espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento»<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado».

<sup>22</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, cit.; si veda anche: A. MELONCELLI, *Osservazioni sul cosiddetto diritto all'istruzione*, in *Atti del convegno internazionale di diritto scolastico*, Milano 1972, p. 245; S. FREGO LUPPI, *Studenti e diritto allo studio*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino 1999, p. 290 e più recentemente M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino 2020, p. 61.

<sup>23</sup> In tal senso la già citata sent. n. 219 del 2002, punto 4 del *Considerato in diritto*; nonché la recente Corte cost. 19 marzo 2021, n. 42.

Lo stesso approccio definitivo ampio è rintracciabile nella legislazione statale più recente: basti citare il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63 volto a perseguire su tutto il territorio nazionale l'effettività del diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado. Altri esempi sono rintracciabili nella legislazione regionale, come la l. reg. siciliana n. 10 del 2019, recante «Disposizioni in materia di diritto allo studio» che disciplina l'intero sistema di istruzione e formazione di ogni ordine e grado; per quanto non manchino nel panorama regionale esempi in senso opposto che limitano il diritto allo studio al solo ambito universitario (Marche: *infra* par. 3).

Tale nozione ampia sembra evidenziare un forte carattere di continuità educativa tra tutti i percorsi di istruzione, unitamente ad un certo affievolimento della distinzione tra diritto all'istruzione e diritto allo studio, imposto anche dall'evoluzione della nostra società. Una serie di elementi, quali l'estensione dell'obbligo scolastico, la progressiva riduzione degli ostacoli nell'accesso ai più alti gradi di istruzione e il conseguente aumento della popolazione scolastica hanno, difatti, notevolmente affievolito gli elementi di distinzione tra i due momenti lasciando emergere una più accentuata continuità educativa tra i percorsi di istruzione<sup>24</sup>. All'opposto, la scarsità di risorse è giunta in alcuni casi a minacciare la stessa gratuità dell'istruzione obbligatoria, contribuendo a ridurre la distinzione rispetto all'istruzione facoltativa. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla richiesta avanzata da alcuni istituti scolastici del versamento da parte dei genitori di erogazioni liberali, quale «condizione necessaria per l'iscrizione degli studenti»<sup>25</sup>.

Questa prospettiva consente anche di reinterpretare i principi dell'obbligatorietà e della gratuità dell'istruzione obbligatoria. Più esattamente, quest'ultima va intesa non tanto come mezzo di incentivazione dell'obbligo scolastico, ma come strumento per l'attuazione dei principi di uguaglianza sostanziale e di inderogabilità dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., da garantire al singolo come tale. La gratuità connessa al diritto di essere istruiti dovrebbe, quindi, coprire tutto ciò che si renda necessario in termini di prestazioni e mezzi per assicurarne l'effettività. La rimozione degli ostacoli, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, è, invero, già indicata quale compito della Repubblica dall'art. 3 Cost., ma l'art. 34 rafforza tale impegno da parte dei pubblici poteri attraverso il riconoscimento in favore del cittadino di un vero e proprio diritto soggettivo nel settore dell'istruzione, in grado di incidere sull'ordinamento stesso del servizio. Pertanto, siamo di fronte ad «un diritto non soltanto all'insegnamento, ma all'istruzione: e cioè a qualche cosa di intrinsecamente unitario, che non è suscettibile

---

<sup>24</sup> M. SALAZAR, *Pubblica istruzione (diritto alla)*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Milano 1997, p. 285.

<sup>25</sup> [Circolare n. 312 del 20 marzo 2012](#) della Capo del Dipartimento per l'istruzione del Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca. Cfr anche [Circolare n. 593 del 7 marzo 2013](#).

di distinzioni nel suo ambito tra “elemento primario” e “prestazioni collaterali”, se non introducendo un fattore che si ricava solo dalla tradizione»<sup>26</sup>.

Alla luce di questa ricostruzione, gli studenti dovrebbero non solo essere esentati dal pagamento di tasse scolastiche erariali, ma anche da qualsiasi contribuzione relativamente ad un’ampia serie di servizi correlati (dal trasporto alla mensa, dai libri di testo ai dispositivi digitali<sup>27</sup>). La gratuità attiene, difatti, non solo all’insegnamento, ma all’istruzione nel suo complesso.

Quindi, correttamente interpretato anche alla luce della evoluzione normativa e giurisprudenziale, il “diritto allo studio” non pare diverso dal “diritto all’istruzione”, per il suo riferirsi a tutti i percorsi di istruzione e per la centralità che conferisce alla persona e al pieno sviluppo della sua personalità.

## **2. Capacità, merito e carenza di mezzi ex art. 34 Cost.: illegittimità di criteri alternativi**

L’unica distinzione effettivamente prevista nel testo costituzionale è quella tra i destinatari dell’istruzione obbligatoria e facoltativa. Superato l’obbligo scolastico, il diritto accedere ai gradi più alti degli studi non è, difatti, riconosciuto universalmente, ma solo ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi». Per garantirne l’effettività, l’ultimo comma dell’art. 34 Cost. grava la Repubblica del compito di istituire borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze da attribuirsi per concorso.

Come è stato efficacemente osservato, principio concorsuale e meritocrazia governano il sistema dell’istruzione superiore (*rectius* facoltativa), mentre l’universalismo governa il sistema dell’istruzione inferiore (*rectius* obbligatoria)<sup>28</sup>. Il principio della scuola aperta a tutti si combina con una concezione selettiva dell’istruzione, che presuppone che solo una minoranza “eletta” acceda ai gradi più alti degli studi<sup>29</sup>. Si tratta, tuttavia, non già di una *élite* sociale ed economica, ma intellettuale<sup>30</sup>, vista la previsione dell’intervento pubblico volto a garantire alle persone prive di mezzi, che siano capaci di farlo e se lo meritino, il diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi, attraverso strumenti di sostegno variamente definiti e attribuiti in maniera imparziale. Tali studenti, in ragione della loro modesta condizione economico-sociale, sono ritenuti particolarmente bisognosi di protezione, mentre per tutti gli altri

---

<sup>26</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 97.

<sup>27</sup> L’art. 120, co. 2, lett b), d.l. 17 marzo 2020, n. 18 («Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19»), convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, ha destinato 70 milioni di euro (nel 2020) per la messa a disposizione degli studenti meno abbienti, in comodato d’uso, di dispositivi digitali individuali per la fruizione delle piattaforme per l’apprendimento a distanza, nonché per la necessaria connettività di rete. Cfr. art. 236, co. 1, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 7.

<sup>28</sup> G. CORSO, *Principi costituzionali sull’istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna 2003, p. 40; A. POGGI, *Art. 43*, cit., p. 710.

<sup>29</sup> S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33 e 34*, cit., p. 213.

<sup>30</sup> F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione «dimenticata». Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, n. 1, 2021, p.176.

l'accesso all'istruzione facoltativa non è un diritto, ma una possibilità assoggettata alla previa soddisfazione dei primi e alle scelte organizzative adottate dall'ordinamento<sup>31</sup>.

Il riconoscimento costituzionale di siffatti principi consente un uso più razionale ed efficiente delle risorse, che devono essere destinate a quei soggetti che, con più probabilità, raggiungeranno con successo la conclusione del percorso di studi. Capacità, merito e bisogno rappresentano, quindi, essenziali criteri di selezione, soprattutto in un contesto, come quello attuale, di costante crisi della finanza pubblica e di continua riduzione delle risorse disponibili per il finanziamento dei diritti sociali. Di qui l'estrema importanza di un loro chiarimento, essendo, invero, caratterizzati da ampia genericità e indeterminatezza. Innanzitutto, la loro espressa previsione costituzionale rende illegittima l'introduzione di criteri ulteriori, che si propongano di sostituirsi ad essi o anche soltanto di limitarne l'applicazione. È quanto si ricava chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale, a fronte dei tentativi di alcuni legislatori regionali di ridurre la platea dei possibili beneficiari del diritto allo studio. Il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 2 del 2013, resa su ricorso del Governo avverso la legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 («Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri») che all'art. 14 richiedeva, per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta per accedere alle agevolazioni previste per la frequenza di una scuola ubicata fuori dal territorio provinciale e alle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario. La legge modificava, altresì, la vigente normativa provinciale in materia di diritto allo studio scolastico<sup>32</sup>, nell'analogo senso di limitare il godimento delle relative prestazioni agli stranieri residenti nel territorio provinciale da almeno cinque anni. La Corte ha rilevato il contrasto di tali previsioni con gli artt. 3 e 34 Cost., per avere il legislatore provinciale introdotto il criterio della residenza qualificata al fine di diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni destinate al sostegno allo studio scolastico e universitario. Il criterio prescelto non solo contrasta con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza, ma si sostituisce ai criteri della capacità, del merito e del bisogno *ex* art. 34 Cost. Difatti, «se la necessità del concorso rende legittima la previsione di forme di graduazione tra gli aventi diritto, esse devono tuttavia sempre avere un nesso con il bisogno e la meritevolezza dello studente: il che non può dirsi per la durata della residenza in Provincia»<sup>33</sup>. Non sono ritenute rilevanti, in senso contrario, le circostanze – enfatizzate

---

<sup>31</sup> Questa pare l'interpretazione preferibile, anche alla luce dei lavori preparatori durante i quali fu respinto un emendamento di Gustavo Colonnetti e Alcide Malagugini che intendeva anteporre l'avverbio “solo” alla disposizione, allo scopo di impedire ai non meritevoli di raggiungere i più alti gradi di istruzione. Pertanto, solo esigenze organizzative possono giustificare l'esclusione dall'istruzione superiore di giovani che, pur non essendo capaci e meritevoli, hanno comunque l'intenzione e le condizioni economiche per accedervi. Cfr. G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, cit., p. 39.

<sup>32</sup> Legge prov. Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 («Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio») e legge prov. Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 («Diritto allo studio universitario»).

<sup>33</sup> Corte cost. 18 gennaio 2013, n. 2, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

dalla difesa provinciale – che il requisito in questione sia previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali, e che la sua introduzione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Tali circostanze non escludono, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza»<sup>34</sup>. Pertanto, nemmeno la previsione da parte dell'ente territoriale di prestazioni assistenziali di natura economica eccedenti i livelli essenziali stabiliti dallo Stato può svincolare dal rispetto dei criteri di selezione dei destinatari delle provvidenze costituzionalmente previsti.

Questa posizione di esclusività dei criteri *ex art.* 34, co. 3, Cost. è stata ribadita nella recente sentenza n. 42 del 2021, avente ad oggetto la legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui, modificando la legge relativa all'«Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento» (l. prov. Trento n. 29 del 1993), aveva previsto che «[c]on riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari la Provincia, nell'ambito dell'intesa di cui al comma 1, può promuovere [...] b) una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti». Il ricorrente lamentava la lesione del principio di eguaglianza e di non discriminazione per il fatto di introdurre un criterio di preferenza non legato al merito o agli obiettivi che l'istituzione universitaria è chiamata a perseguire. Censure respinte dalla Provincia sulla base dell'argomentazione che la disposizione non avrebbe introdotto alcuna riserva di posti, ma si sarebbe limitata a stabilire un criterio di preferenza destinato ad operare in ipotesi eventuali e residuali, quando cioè gli ultimi posti in graduatoria fossero stati contesi da più candidati collocati a parità di merito e in eccedenza rispetto al numero di posti disponibili. Inoltre, la previsione sarebbe stata giustificata dalla necessità di garantire che l'università insediata sul territorio provinciale, favorendo l'accesso agli studi universitari della popolazione residente, si faccia carico anche di una funzione sociale ponendosi come strumento di progresso per la collettività locale.

Per il giudice costituzionale, la disposizione incide sul godimento del diritto allo studio universitario, per il fatto di prefigurare in astratto un criterio di preferenza, incentrato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, in grado di determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito. Il requisito della residenza supera il vaglio di legittimità soltanto se mostra una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle

---

<sup>34</sup> Corte cost. 9 febbraio 2011, n. 40 e 2 dicembre 2005, n. 432.



disposizioni oggetto di esame<sup>35</sup>. Nel caso in questione, invece, non può intravedersi alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari.

Il legislatore, se può regolare l'accesso agli studi, anche orientandolo e variamente incentivandolo o limitandolo in relazione a requisiti di capacità e di merito, sempre in condizioni di eguaglianza, e anche in vista di obiettivi di utilità sociale, non può, invece, puramente e semplicemente impedire tale accesso sulla base di situazioni degli aspiranti che non siano in alcun modo riconducibili a requisiti negativi di capacità o di merito<sup>36</sup>. Si rivelano, pertanto, del tutto incompatibili con i principi costituzionali discipline legislative volte a condizionare l'erogazione delle provvidenze di cui all'art. 34, co. 4, Cost. alla presenza di "elementi spuri", come la residenza o un suo periodo minimo in un certo territorio regionale o provinciale<sup>37</sup>.

## 2.1. Capacità e merito: un tentativo di definizione

Premesso il carattere insostituibile della capacità e del merito, rimane da affrontare la fondamentale questione del significato da attribuire a tali espressioni.

Come evidenziato sin dal dibattito in Assemblea costituente, "capacità" e "merito" non sono da intendere come requisiti alternativi, ma complementari<sup>38</sup>: ogni cittadino ha diritto all'istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto, prescindendo dall'appartenenza ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica. Pertanto, «la capacità non è sufficiente a giustificare il diritto all'istruzione, se non accompagnata dal profitto, cioè dal lavoro»<sup>39</sup>.

Nei lavori preparatori è possibile, altresì, rintracciare alcune indicazioni utili alla ricostruzione dei concetti di capacità e merito: la prima consisterebbe nell'attitudine intellettuale a frequentare i corsi di studi superiori e a superarne i relativi esami<sup>40</sup>, con implicito rinvio alla disciplina degli esami e al loro grado di selettività, il secondo nell'inclinazione soggettiva all'impegno ed al risultato negli studi<sup>41</sup>.

Al tentativo definitorio non è rimasta estranea la Corte costituzionale che ha subordinato l'individuazione dei "capaci e meritevoli" ad un riscontro relativamente "profitto". In particolare, nel giudicare della

---

<sup>35</sup> In proposito sia consentito rinviare a M. ROSINI, M. TOMASI, *La legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e "frantumazione" dei diritti sociali*, in *Diritti regionali* n. 1, 2020, p. 419 ss.; nonché alla ampia bibliografia ivi indicata.

<sup>36</sup> Cfr. sent. n. 219 del 2002.

<sup>37</sup> D. MONEGO, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 2014, n. 1-2, p. 260.

<sup>38</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 108.

<sup>39</sup> In tal senso si espresse l'on. Marchesi nella seduta della I Sottocommissione del 29 ottobre 1946 (A.C., *Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione*, p. 315).

<sup>40</sup> In tal senso si esprimeva il relatore Guida, che, tuttavia, non mancava di sottolineare come «le pressioni o anche le stesse istruzioni ministeriali portano talvolta a tale larghezza di giudizi da produrre quella inflazione di titoli, per la massima parte conseguiti anche senza merito. E basta avere un titolo, anche male acquisito, per occupare talvolta posti direttivi nella burocrazia dello Stato, della quale tutti lamentano il dato negativo». Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946*, p. 51.

<sup>41</sup> Cfr. V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, cit., p. 82; F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione «dimenticata». Il diritto allo studio e il merito*, cit., p. 185.

legittimità costituzionale di una legge che riconosceva il diritto alla pensione di reversibilità anche in favore dei figli del *de cuius* impegnati negli studi, ha ritenuto che per ottenere tale beneficio «sarebbe...logico esigere, da parte del legislatore, non soltanto l'iscrizione alle scuole o all'università, ma anche l'effettività della frequenza ed il profitto nel rendimento»<sup>42</sup>. E ciò anche allo scopo di evitare che la prospettiva del beneficio finisca per incoraggiare i casi di formali iscrizioni seguite da un inadeguato (o nessuno) impegno. Come precisato in una pronuncia di poco successiva, la valutazione del merito deve avvenire in funzione dell'«effettività degli studi» stessi, attestata, nel caso degli studi universitari dagli esami sostenuti<sup>43</sup>. Parimenti, il concetto di studente capace e meritevole si ricollega necessariamente «anche con l'idoneità del medesimo a concludere il ciclo degli studi nei tempi fissati dalle norme»<sup>44</sup>.

Sia i lavori preparatori, che la giurisprudenza costituzionale sembrano, quindi, propendere per una identificazione dello studente “capace e meritevole” ex art. 34, co. 3, Cost., avendo riguardo alla sua propensione agli studi, attestata dai costanti risultati positivi raggiunti<sup>45</sup>. Tali risultati possono essere sicuramente dedotti da dati quantitativi, come il numero di esami sostenuti (o il numero di crediti conseguiti) e gli anni impiegati per concludere gli studi. Rimane, tuttavia, da chiarire quale profitto nel rendimento sia richiesto per accedere alle provvidenze previste dall'art. 34, co. 4, Cost., potendo il medesimo essere inteso sia nel senso che gli studenti privi di mezzi debbano eccellere negli studi per esercitare il loro diritto a raggiungere i gradi di istruzione più alti, sia nel senso del raggiungimento della mera sufficienza. In altre parole: i “capaci e meritevoli” sono solo i soggetti “migliori” all'esito della competizione con gli altri oppure il merito invocato dalla Costituzione è qualcosa di diverso?

Il “merito” è, invero, un concetto ambiguo e ideologico che pretende di misurare oggettivamente elementi e attitudini sicuramente soggettive<sup>46</sup>. Esso è generalmente il frutto delle condizioni familiari, sociali, economiche, di salute, che influiscono sullo sviluppo psichico e culturale della persona, nonché sui suoi processi di apprendimento<sup>47</sup>. Il talento e l'impegno da parte di chi proviene da situazioni svantaggiate riesce raramente a riequilibrare le sorti della persona, nel senso di un miglioramento della propria condizione sociale: questa nella maggior parte dei casi rimane immutata. Non è, pertanto, un caso che il termine “meritocrazia” abbia iniziato ad essere usato, a metà degli anni '50, da alcuni sociologi inglesi in una accezione negativa per indicare una società stratificata nella quale una aristocrazia dell'ingegno

<sup>42</sup> Corte cost. 10 giugno 1993, n. 274, punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Corte cost. 24 luglio 1995, n. 359, punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>44</sup> Corte cost. 17 luglio 1998, n. 278, punto 4, del *Considerato in diritto*.

<sup>45</sup> Cfr. F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Napoli 2016, p. 61.

<sup>46</sup> Cfr. T. GROPPI, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Roma-Bari 2021, p. 35, che cita in proposito l'interessante autobiografia di Sonia Sotomayor, nominata giudice della Corte suprema statunitense nel 2009 dal presidente Barack Obama (S. SOTOMAYOR, *Il mio mondo amatissimo*, Bologna 2013).

<sup>47</sup> A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna 2019, p. 221.

sostituisce quella per nascita<sup>48</sup>. Tant'è che Hannah Arendt sottolineava come «*meritocracy is clearly once more the establishment of an oligarchy, this time not of wealth or of birth but of talent*»<sup>49</sup>.

Nel nostro caso l'interpretazione del merito non può che essere diversa e coerente con la fitta trama dei principi costituzionali fondamentali, come i principi di eguaglianza (in entrambe le sue accezioni), personalista, di solidarietà.

Così, il principio di eguaglianza induce a preferire come criterio quello della normale sufficienza<sup>50</sup>, considerato che in caso contrario si verrebbero a creare due diversi tipi di merito e di selezione nell'accesso all'istruzione facoltativa: uno più basso, applicabile ai cittadini in grado di provvedere agli studi con mezzi propri, e uno superiore, richiesto invece ai cittadini privi di mezzi<sup>51</sup>. Letto in tal modo, l'art. 34 Cost., nel tentativo di superare la diseguaglianza economica, finirebbe per crearne un'altra, imponendo a chi ha meno da un punto di vista economico di dimostrare di essere più bravo di quanto necessario per acquisire il titolo di studio: ciò che sarebbe logicamente, prima che costituzionalmente, inaccettabile<sup>52</sup>. Alla luce di tale interpretazione pare, pertanto, discutibile la previsione dell'esonero dal pagamento delle tasse scolastiche in favore degli studenti che abbiano conseguito «una votazione non inferiore agli otto decimi di media negli scrutini finali»<sup>53</sup>, sia per la pretesa del raggiungimento di risultati ben più alti della sufficienza, sia per il fatto di essere completamente svincolata dalle condizioni economiche dei destinatari<sup>54</sup>. Più coerente con il testo costituzionale è, invece, il riconoscimento dell'esonero per motivi economici in favore degli studenti appartenenti a nuclei familiari con redditi complessivi non superiori a quelli definiti annualmente con apposita nota del MIUR. In tempi più recenti, il [Decreto Ministeriale n. 370 del 19 aprile 2019](#) ha stabilito l'esonero totale dal pagamento delle tasse scolastiche per gli studenti del quarto e del quinto anno dell'istruzione secondaria di secondo grado, appartenenti a nuclei familiari il cui valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è pari o inferiore a 20.000 euro. Quest'ultima previsione riconosce, quindi, il diritto all'istruzione post-

---

<sup>48</sup> M. YOUNG, *The Rise of Meritocracy 1870-2033*, London 1958. In tema, recentemente: M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, cit. e Q. CAMERLENGO, *Per una interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, in [Federalismi.it](#), n. 13, 2022.

<sup>49</sup> H. ARENDT, *The Crisis in Education*, 1954.

<sup>50</sup> S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33 e 34*, cit., p. 255; R. PALADINI, E. VISCO, *L'assistenza scolastica universitaria e la legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, in *Riv. giur. scuola*, 1965, p. 96; nonché più recentemente M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli 2014, p. 183.

<sup>51</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 108.

<sup>52</sup> M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., p. 183.

<sup>53</sup> Art. 200, co. 5, d.lgs. n. 297 del 1994 («Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado»).

<sup>54</sup> Come ben evidenzia U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 108, per coloro che dispongono di mezzi propri, il diritto allo studio è già effettivo, sulla base soltanto delle norme che disciplinano il libero accesso alle scuole, e senza bisogno che la Repubblica intervenga con misure di sostegno.

obbligo a tutti gli studenti che si trovino nelle predette condizioni economiche, a prescindere dai risultati di eccellenza previamente citati<sup>55</sup>.

Così inteso il diritto allo studio assolve alla funzione che la Costituzione gli assegna di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'accesso ai più alti gradi di istruzione e, conseguentemente, il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione politica ai fini della creazione di una società realmente democratica (art. 3, co. 2, Cost.). Le condizioni di svantaggio impongono tempestivi interventi da parte dei pubblici poteri, per evitare che l'obiettivo del raggiungimento dei più alti gradi di istruzione non rimanga una chimera irraggiungibile.

Una interpretazione del merito fondata esclusivamente sull'eccellenza si porrebbe, altresì, in contrasto con il principio personalista *ex* art. 2 Cost., che pare necessariamente implicare una valutazione "ponderata" rispetto alla singola persona<sup>56</sup>. A tal proposito, viene in rilievo la giurisprudenza costituzionale che si è occupata degli ostacoli, non solo economici, che possono frapporsi all'effettivo godimento di tale diritto. In particolare, il giudice costituzionale ha escluso che il riferimento ai "capaci e meritevoli" comporti l'esclusione dall'istruzione superiore degli studenti disabili, in quanto "incapaci", poiché ciò «equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale... l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola»<sup>57</sup>. Per tali studenti «capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione... ed il precludere ad essi l'inserimento negli istituti d'istruzione superiore in base ad una presunta incapacità... significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti» non diversamente abili. Tale pronuncia induce a ricercare e attribuire quanto più possibile un valore relativo e personalizzato<sup>58</sup> alla formula *ex* art. 34, co. 3, Cost., che prenda in considerazione anche la capacità del soggetto di migliorare la propria posizione di partenza.

L'ambizioso obiettivo che la Carta costituzionale si propone di garantire a tutti, malgrado i differenti punti di partenza, del pieno sviluppo della propria personalità si traduce nel gravoso compito per la Repubblica di predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e attuazione del diritto allo studio. L'obiettivo pone inevitabilmente la questione della sua sostenibilità finanziaria, al pari degli altri diritti

---

<sup>55</sup> F. MIDIRI, P. PROVENZANO, *La Costituzione «dimenticata». Il diritto allo studio e il merito*, cit., p. 192.

<sup>56</sup> F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione*, cit., p. 60; Q. CAMERLENGO, *Per una interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, cit., p. 31.

<sup>57</sup> Sent. n. 215 del 1987, punto 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>58</sup> R. BELLI, *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1987, p. 1629, disponibile anche su [www.ittig.cnr.it](http://www.ittig.cnr.it).

sociali. Come evidenziato già dalla giurisprudenza costituzionale più risalente (sentt. nn. 7 del 1967 e 125 del 1975: *supra* par. 1), gli obblighi posti dall'art. 34 Cost. debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato<sup>59</sup>. A consolidare questo orientamento è, poi, intervenuta – su *input* europeo – la costituzionalizzazione nel 2012 del principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97 Cost.): di qui il compito dei pubblici poteri di ricercare un ragionevole bilanciamento tra tali principi e la garanzia dei diritti di prestazione.

L'idea di questo condizionamento non pare, del resto, estranea allo stesso disegno costituzionale, come evidenziano sia la limitazione ai capaci e meritevoli del diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, sia la previsione del concorso quale metodo di attribuzione delle provvidenze *ex* art. 34, co. 4, Cost.

Rispetto alla regola del concorso si confrontano in dottrina essenzialmente due opinioni, che muovono dalla equivoca formulazione letterale della disposizione. Una prima ricostruzione evidenzia come il participio passato «attribuite» sia declinato al femminile e come tale coordinabile soltanto con le «altre provvidenze» e non già con le «borse di studio» e gli «assegni alle famiglie». Ciò induce a ritenere che soltanto le prime dovrebbero essere attribuite per concorso, previa valutazione comparativa delle varie situazioni reddituali e di merito<sup>60</sup>. Relativamente a borse di studio e assegni alle famiglie il legislatore dovrebbe limitarsi a stabilire la soglia che determina la privazione dei mezzi, avendo tutti coloro che soddisfano le condizioni di merito richieste – ovvero il mero giudizio di sufficienza – diritto alle prestazioni previste. In questa prospettiva, qualche criticità costituzionale solleverebbero le previsioni contenute nell'art. 7 d.lgs. 68 del 2012 e nell'art. 1 d.lgs. 63 del 2017 per cui le borse di studio universitarie e le provvidenze finalizzate al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado sono assicurate, rispettivamente solo «nei limiti delle risorse disponibili» e delle «effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente»<sup>61</sup>. Relativamente a tali strumenti non sarebbe, difatti, consentita alcuna graduazione del *quantum* in ragione di maggiori o minori capacità e meritevolezza, dovendo il loro godimento essere garantito a tutti gli idonei.

Secondo altra prospettiva l'attribuzione tramite concorso deve riguardare non solo le altre provvidenze, ma anche gli strumenti delle borse di studio e degli assegni alle famiglie<sup>62</sup>. Tale indicazione procedurale sarebbe il modo per rendere effettivo il diritto allo studio in condizioni di eguaglianza, garantendo, da un lato, la possibilità a tutti di aspirare al godimento delle prestazioni previste e, dall'altro, che la loro assegnazione avvenga sulla base di una comparazione imparziale delle posizioni vantate dagli aspiranti.

<sup>59</sup> Cfr. Corte cost. 16 febbraio 1982 n. 36. Sul tema più ampiamente i contributi di S. BARONCELLI e G. CHIARA in questa rivista.

<sup>60</sup> M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., p. 192.

<sup>61</sup> M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., p. 192; ID., *Articolo 34*, cit., p. 243.

<sup>62</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., p. 108; A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 710; M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, cit., p. 69.

Tutte le provvidenze costituiscono denaro pubblico e la relativa distribuzione non può non seguire i canoni della imparzialità dell'amministrazione<sup>63</sup>. In quest'ottica non è sufficiente il giudizio di sufficienza a carattere individuale, ma occorre un accertamento di tipo comparativo il più possibile obiettivo delle posizioni dei singoli, così da preferire i più meritevoli. Tale selezione non deve avere necessariamente tutte le caratteristiche di quelle previste per accedere agli impieghi presso pubbliche amministrazioni, ma può utilizzare i risultati della carriera scolastica di ognuno e basarsi sul curriculum di studi e non già su una singola prova d'esame<sup>64</sup>.

Conseguentemente in momenti di grave insufficienza delle risorse pubbliche e di sofferenza per i bisogni sociali essenziali sarebbe inevitabile un ripiegamento sulle esigenze di promozione del merito e l'esclusione di taluni dalla fruizione delle provvidenze per il diritto allo studio, per essere i medesimi meritevoli, ma non abbastanza in comparazione con altri. Ebbene in un sistema caratterizzato da una elevata evasione fiscale, che falsa le situazioni reddituali, e in cui il profitto rimane influenzato dalle condizioni di partenza e di contesto (oltre che dalle capacità naturali delle persone), tale circostanza non può non tradursi in una penalizzazione di chi, veramente privo di mezzi, non riesce a raggiungere risultati di eccellenza. Il rischio è una parziale vanificazione degli obiettivi di realizzazione della personalità e di promozione sociale a cui tende il diritto allo studio.

È una prospettiva accettabile?

In proposito, la più recente giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che, una volta normativamente identificato, «il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione... non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali» in quanto «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>65</sup>. Per quanto la sentenza si riferisca al diritto allo studio degli studenti disabili, l'affermazione può essere estesa, in generale, al godimento di tale diritto sociale da cui non possono comunque essere esclusi coloro che si dimostrino capaci di superare gli esami previsti dall'ordinamento dell'istruzione post-obbligo.

Per quanto questa lettura del diritto allo studio sia costretta a misurarsi – come detto – con la scarsità e la limitatezza delle risorse, a cui può corrispondere una sua in-attuazione, non può trascurarsi il fatto che ci troviamo di fronte (con tutta probabilità) al diritto sociale di maggior importanza, quello che prepara le nuove generazioni alle sfide del lavoro e della vita. Non a caso Calamandrei considerava l'art. 34 il più importante della nostra Costituzione e la scuola «organo centrale della democrazia, perché serve a risolvere quello che secondo noi è il problema centrale della democrazia: la formazione della classe

---

<sup>63</sup>A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, cit., p. 118.

<sup>64</sup>M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, cit., p. 66.

<sup>65</sup>Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275, punto 11 del *Considerato in diritto*.



dirigente»<sup>66</sup>. È indubbio che la società di domani dipende in larga misura da quanto investiamo per l'istruzione degli studenti e delle studentesse di oggi. La centralità del diritto allo studio e del suo godimento, in presenza dei richiesti presupposti reddituali e di sufficienti requisiti di capacità e merito, impegna i poteri pubblici a privilegiarlo nella allocazione delle risorse. Ciò a maggior ragione dopo la recente introduzione tra i principi costituzionali fondamentali – ad opera della legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1<sup>67</sup> – dell'«interesse <delle nuove generazioni»<sup>68</sup>, che impone al legislatore di superare la logica di breve termine che sovente caratterizza i metodi e le tecniche della legislazione di bilancio.

## 2.2. Merito e Curriculum dello studente

In questa riflessione sul criterio del merito e la sua valutazione si inseriscono le polemiche sollevate dalla decisione del Ministro dell'Istruzione, Patrizio Bianchi, di procedere all'implementazione del Curriculum dello studente, a partire dall'esame di maturità 2020-21. Non si tratta di uno strumento nuovo, in quanto introdotto dalla riforma sulla c.d. Buona scuola (l. n. 107 del 2015), parallelamente alla possibilità per lo studente di personalizzare il percorso di studi in aderenza ai suoi talenti e interessi, attraverso la scelta di insegnamenti opzionali attivabili dalle singole istituzioni scolastiche nell'ambito delle risorse finanziarie e dei posti di organico assegnati sulla base dei piani triennali. Di tali scelte dà conto il Curriculum, che riassume l'intero profilo scolastico dello studente, associandolo ad un'identità digitale, e «raccolge tutti i dati utili anche ai fini dell'orientamento e dell'accesso al mondo del lavoro, relativi al percorso degli studi, alle competenze acquisite, alle eventuali scelte degli insegnamenti opzionali, alle esperienze formative, anche in alternanza scuola-lavoro e alle attività culturali, artistiche, di pratiche musicali, sportive e di volontariato, svolte in ambito extrascolastico»<sup>69</sup>. La legge sulla Buona scuola ha, altresì, disposto che nell'ambito dell'esame di Stato conclusivo dei percorsi di istruzione secondaria di secondo grado, nello svolgimento dei colloqui, la commissione di esame tenga conto di tale Curriculum. L'art. 21, co. 2, d.lgs. n. 62 del 2017<sup>70</sup> ha, poi, previsto che al diploma finale sia allegato il Curriculum della studentessa e dello studente, in cui sono riportate le discipline ricomprese nel piano degli studi con l'indicazione del monte ore complessivo destinato a ciascuna di esse. In un'apposita sezione sono indicate le competenze, le

<sup>66</sup> P. CALAMANDREI, *Discorso a difesa della scuola pubblica*, in *Scuola democratica*, 1950.

<sup>67</sup> Com'è noto, la recente legge cost. n. 1 del 2022 ha aggiunto all'art. 9 Cost. il seguente comma: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Ha, altresì, modificato l'art. 41 Cost. inserendovi un'esplicita tutela dell'ambiente. Anche il *Next Generation EU* evidenzia l'attenzione che le istituzioni (in questo caso europee) stanno riservando alle prossime generazioni, anche in un momento tanto critico per la generazione presente come quello attuale.

<sup>68</sup> L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2021.

<sup>69</sup> Art. 1, co. 28 e 30, l. 13 luglio 2015, n. 107 («Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti»).

<sup>70</sup> Recante «Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107».

conoscenze e le abilità anche professionali acquisite e le attività culturali, artistiche e di pratiche musicali, sportive e di volontariato, svolte in ambito extrascolastico nonché le attività di alternanza scuola-lavoro ed altre eventuali certificazioni conseguite, anche ai fini dell'orientamento e dell'accesso al mondo del lavoro. Il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ne ha, tuttavia, differito l'applicazione al 1° settembre 2020<sup>71</sup>.

Il decreto del Ministro dell'Istruzione 6 agosto 2020, n. 88 ha, quindi, previsto il modello del diploma finale rilasciato in esito al superamento dell'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione, nonché il modello del Curriculum, chiamato a riportare i dati relativi al profilo scolastico dello studente e gli elementi riconducibili alle competenze, conoscenze e abilità acquisite e relative al percorso di studi seguito (allegato B). La previsione è stata, infine, attuata con l'ordinanza ministeriale 3 marzo 2021, n. 53 che, nel definire l'organizzazione e le modalità di svolgimento degli esami di maturità per l'anno scolastico 2020/2021, ha ribadito che nella conduzione del colloquio, la commissione tenga conto delle informazioni ivi contenute (art. 17)<sup>72</sup>. Nello stesso senso, ha disposto l'art. 22 della recente [ordinanza 14 marzo 2022, n. 65](#) in relazione all'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione per l'anno scolastico 2021/2022.

L'implementazione del Curriculum dello studente, ancor più della sua introduzione legislativa, ha sollevato critiche e perplessità alla luce del rischio che rispecchi la condizione economica della famiglia dello studente e ne faccia un elemento di valutazione della capacità e del merito. L'inclusione, nella valutazione dell'esame di Stato, di attività extrascolastiche di tipo artistico, culturale, musicale, nonché la frequenza di corsi di lingua e informatica, soggiorni estivi all'estero, finisce per favorire i ragazzi provenienti dai contesti sociali più abbienti che hanno la possibilità di accedere più facilmente a tali attività. «In questo modo – ha scritto lucidamente un gruppo di duecento insegnanti in una lettera aperta al ministro – la scuola, che in passato è stata un fondamentale strumento di emancipazione e di possibilità di ascesa sociale, viene trasformata in uno strumento di ratificazione, se non di accentuazione, delle differenze sociali ed economiche»<sup>73</sup>.

Persino il presidente della Corte costituzionale Coraggio, nel corso della conferenza stampa di presentazione della relazione annuale dell'attività della Corte, in risposta a specifica domanda, ha evidenziato come la previsione sia tale da suscitare qualche «giusta preoccupazione», in particolare «c'è

---

<sup>71</sup> Il ritardo nell'implementazione è imputabile a motivi tecnici, dovuti alla creazione di una complessa piattaforma per la raccolta dei dati.

<sup>72</sup> [«Esami di Stato nel secondo ciclo di istruzione per l'anno scolastico 2020/2021»](#). All'ordinanza ha fatto seguito la Nota prot. n. 7116 del 2 aprile 2021, recante le indicazioni operative per il rilascio del Curriculum dello studente.

<sup>73</sup> E. GALLI DELLA LOGGIA, *Scuola: la nuova maturità con il curriculum sarà un po' classista*, in [Corriere della Sera](#), 4 maggio 2021.

qualche problema nel rischio di disegualianza, di favorire i più ricchi, che possono mandare i figli all'estero. Ma sono sicuro che il ministro Bianchi è consapevole dei problemi e saprà affrontarli»<sup>74</sup>.

Non è questa la sede per soffermarsi sull'inopportunità di siffatte affermazioni da parte del Presidente della Consulta, in relazione ad una questione che non è ancora giunta all'attenzione del giudice costituzionale, e che sembrano anticipare gli esiti di un possibile giudizio sulle richiamate previsioni della legge n. 107 del 2015 e del d.lgs n. 62 del 2017, che introducono e disciplinano il curriculum<sup>75</sup>. Quello che in questa sede interessa è il merito della questione: ovvero la previsione del Curriculum dello studente e la sua inclusione tra gli elementi cui la commissione deve tener conto nello svolgimento dei colloqui d'esame.

Orbene chiedere che lo studente<sup>76</sup> compili un Curriculum contenente informazioni sulle sue attività extrascolastiche, di per sé, non produce disuguaglianza, e può costituire una modalità di aiuto per lo studente stesso offrendogli uno sguardo di insieme delle sue relazioni, dei suoi interessi e attitudini. Si tratta, peraltro, di uno strumento che risponde ad indirizzi innovativi che si stanno diffondendo a livello internazionale ed enfatizzano l'importanza delle competenze "informali" per la costruzione della personalità dello studente<sup>77</sup>.

Queste informazioni possono indubbiamente offrire spunti ulteriori per lo svolgimento del colloquio finale. Quello che non dovrebbero avere è un impatto sulla determinazione del voto di esame, al fine di evitare una valutazione degli studenti basata sulle condizioni economiche, che sono direttamente proporzionali alla possibilità di arricchire il Curriculum. Considerato che già per sua natura «il merito non è mai puro perché in misura diversa, rimane influenzato dalle condizioni di partenza e di contesto (oltre che dalle capacità naturali delle persone)»<sup>78</sup> (*supra* par. 2.2.), le relative modalità di misurazione e valutazione non possono rischiare di perpetrare nuove ingiustizie e discriminazioni nei confronti dei più deboli e meno garantiti.

---

<sup>74</sup> Cfr. *Curriculum dello studente, l'allarme della Corte Costituzionale: "Rischia di favorire i più ricchi"*, in [Orizzontescuola.it](http://Orizzontescuola.it), 14 maggio 2021; G. GALEAZZI, *La Consulta boccia il ministro Bianchi: dubbi sul curriculum da presentare alla Maturità*, in [La Stampa](http://LaStampa), 14 maggio 2021; G. FREGONARA, *Maturità, i dubbi della Consulta: «Il curriculum favorisce i ricchi»*, in [Corriere della Sera](http://Corriere della Sera), 13 maggio 2021.

<sup>75</sup> Sul punto si rinvia a A. POGGI, *Si può "bocciare" il curriculum dello studente in conferenza stampa?*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 17 maggio 2021.

<sup>76</sup> Spetta, invece, alla scuola la compilazione della prima parte del Curriculum recante le informazioni relative al percorso di studi, al titolo di studio conseguito, ad eventuali altri titoli posseduti, ad altre esperienze svolte in ambito formale.

<sup>77</sup> A. POGGI, *Si può "bocciare" il curriculum dello studente in conferenza stampa?*, cit. e, più ampiamente, G. CHIOSSO, A. POGGI, G. VITTADINI (a cura di), *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*, Bologna 2021.

<sup>78</sup> G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi: Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, p. 76. G. FONTANA, *Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit., p. 48.

### 3. Il diritto allo studio nella più recente legislazione regionale: spunti di riflessione

«Il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale»<sup>79</sup>. Questo inciso del giudice costituzionale conferma quanto emerso fin dal dibattito costituente: l'istruzione è problema nazionale<sup>80</sup> e il suo godimento non può tollerare significative sperequazioni fra i diversi territori.

Nonostante questa consapevolezza, la materia è stata frammentata in diversi titoli di competenza legislativa statale e regionale, accettando il rischio che la garanzia dei diritti costituzionali che ne conseguono potesse subire differenziazioni sul piano territoriale<sup>81</sup>. Più esattamente, l'originario art. 117 Cost. attribuiva alla potestà concorrente delle Regioni ordinarie le materie dell'«istruzione artigiana e professionale» e dell'«assistenza scolastica», da esercitarsi «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle legge dello Stato» e non in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. La scelta era quella di assegnare al sistema delle autonomie esclusivamente competenze in ambiti ritenuti collaterali a quelli dell'istruzione, quale appunto l'assistenza scolastica, concepita come attività esterna alla scuola e a contenuto prevalentemente economico<sup>82</sup>. A ciascuna Regione era riconosciuta la capacità di connotare normativamente, nei limiti costituzionali e dei principi fondamentali della legge statale, gli interventi di assistenza scolastica strumentali al riequilibrio sociale tra i cittadini nell'accesso e nella permanenza nel sistema di istruzione (da identificarsi, secondo una diffusa lettura, con il diritto allo studio: *supra* par. 1). In attuazione di questo modello l'art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977 aveva limitato il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica a quelle concernenti «tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi a favore degli alunni delle istituzioni pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché, per gli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi». È stato poi il d.lgs. n. 112 del 1998 ad attribuire alle Regioni nuove e importanti funzioni in materia di istruzione, fra cui quelle di programmazione<sup>83</sup>.

La riforma del Titolo V, com'è noto, ha profondamente cambiato l'assetto delle competenze legislative della materia, accentuandone la complessità. Il novellato art. 117 assegna alla potestà esclusiva statale la

<sup>79</sup> Cfr. Sent. n. 200 del 2009, punto 21 del *Considerato in diritto*.

<sup>80</sup> Queste le parole dell'on. C. MARCHESI, *Relazione sui principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola*, in *Atti della Commissione per la Costituzione*, Roma 1946, vol. II, p. 36. Cfr. A. POGGI, *Per un "diverso" stato sociale*, cit., p. 61.

<sup>81</sup> M. BENVENUTI, *Articolo 34*, cit., p. 239.

<sup>82</sup> M. DRIGANI, *L'istruzione tra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano 2016, p. 53; A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Ist. Fed.*, 2004, p. 234.

<sup>83</sup> Artt. 135ss. d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 («Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»). M. CARNEROLI, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 334.

definizione delle «norme generali sull'istruzione» (co. 2, lett. n), ribadendo quanto già previsto dall'art. 33, co. 2, Cost.<sup>84</sup>, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m); al terzo comma attribuisce alla competenza concorrente la materia dell'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale». L'inciso implica una competenza residuale regionale “nominata” in materia di «istruzione e formazione professionale»<sup>85</sup> e il riconoscimento alle istituzioni scolastiche di una sfera di autonomia funzionale nei confronti delle competenze normative dello Stato e delle Regioni. L'eliminazione di qualsiasi riferimento all'assistenza scolastica determina la sua attrazione nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni (*ex art. 117, co. 4, Cost.*). L'art. 116 ha poi previsto la possibilità di attribuire alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato, tra cui anche le norme generali sull'istruzione<sup>86</sup>.

Secondo il nuovo quadro costituzionale spetta in ogni caso allo Stato individuare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, tra i quali rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione e, segnatamente il diritto allo studio<sup>87</sup>, «con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale»; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali<sup>88</sup>.

La *ratio* della riforma è, con tutta evidenza, quella di attribuire allo Stato un ruolo “unificante”, avente ad oggetto la definizione di una sorta di “soglia minimale” di erogazione delle specifiche prestazioni, e alle Regioni uno spazio di differenziazione in relazione alla disciplina e all'attivazione degli interventi (comprensivo della fissazione degli obiettivi specifici in diretta attuazione dell'art. 34 Cost., della

---

<sup>84</sup> Com'è noto, tale articolo assegna alla Repubblica il compito di dettare le norme generali sull'istruzione e di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Si tratta, come chiarito dal giudice costituzionale, di quelle norme «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» (sentt. n. 279 del 2005; n. 200 del 2009). In tema: A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in [Federalismi.it](#), 24, 2010; G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2716.

<sup>85</sup> E. GIANFRANCESCO, G. PERNICIARO, *Le Regioni e la materia dell'istruzione tra uniformità e differenziazione*, in [www.astrid-online.it](#), 2012.

<sup>86</sup> In tema: A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, p. 771; P. MILAZZO, *Il complesso riparto delle competenze legislative in materia di istruzione dopo la riforma del titolo V*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, p. 350; V. DE SANTIS, *L'istruzione tra Stato e Regioni*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli 2014, p. 225; R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, fra autonomie e mercato*, Roma 2019.

<sup>87</sup> Sent. n. 87 del 2018.

<sup>88</sup> Sent. n. 200 del 2009, punto 27 del *Considerato in diritto*.

determinazione dei livelli effettivi delle prestazioni dei servizi e della definizione degli assetti organizzativi della gestione dei servizi)<sup>89</sup>.

Non sorprende, quindi, che al diritto allo studio sia stato attribuito molto risalto anche nei nuovi statuti regionali, ove viene generalmente ricompreso tra gli obiettivi prioritari delle politiche regionali e tra i principi generali che devono ispirare l'azione di governo della Regione<sup>90</sup>. In alcuni statuti l'espressione è sostituita con quella di diritto all'istruzione<sup>91</sup>, a conferma della tendenza ad una utilizzazione promiscua dei due termini; in altri, ancora, l'accento viene posto, più in generale, sulla «promozione di un sistema di istruzione e formazione volto ad assicurare maggiori opportunità personali di crescita culturale, sociale e civile»<sup>92</sup>.

Non rientra tra gli intendimenti di queste note analizzare la complessiva (e complessa) produzione legislativa regionale in materia di diritto allo studio successiva alla riforma del Titolo V<sup>93</sup>, ma limitare l'attenzione agli interventi che più recentemente si sono posti l'obiettivo di garantire il diritto allo studio e, in particolare, a quelli successivi al d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63<sup>94</sup>. Quest'ultimo, com'è noto, ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge sulla Buona scuola finalizzata a garantire l'effettività di tale diritto per le studentesse e gli studenti fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado, su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle Regioni in tale materia, «attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali» e il potenziamento della Carta dello studente, che attestando lo status di studente dovrebbe rendere possibile l'accesso a programmi relativi a beni e servizi di natura culturale, a servizi per la mobilità nazionale e internazionale, ad ausili di natura tecnologica per lo studio e l'acquisto di materiale scolastico, inclusa la possibilità di associare funzionalità aggiuntive per strumenti di pagamento attraverso borsellino elettronico. Il d.lgs. 63 del 2017, conseguentemente, individua e definisce le modalità delle relative prestazioni in materia, in

<sup>89</sup> *Ex plurimis*: sentt. n. 2 del 2013; n. 61 del 2011; n. 299 e n. 134 del 2010, n. 50 del 2008; n. 300 e n. 33 del 2005.

<sup>90</sup> Si vedano, in particolare: art. 8 St. Abruzzo; art. 5, co. 8, St. Basilicata; art. 6 St. Emilia-Romagna; art. 7, co. 2, lett. h), St. Lazio; art. 5, co. 4, St. Marche; art. 14 St. Piemonte; art. 12 St. Puglia; art. 14 St. Umbria. In tema: L. MICHELOTTI, *Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, p. 318.

<sup>91</sup> Art. 4 St. Toscana; art. 6 St. Veneto.

<sup>92</sup> Art. 2, co. 2, lett. g) St. Calabria. In senso sostanzialmente analogo gli statuti di Campania (art. 8 lett. l); Liguria (art. 2, co. 2) e Molise (art. 4, co. 2).

<sup>93</sup> Oltre ai contributi già citati, si vedano: L. CASTELLI, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, p. 839; M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo titolo V*, in *Le Regioni*, 2007, p. 730; S. TROILO, *Il diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2012; M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), n. 1, 2018; T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli 2020, p. 226.

<sup>94</sup> Recante «Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107».



relazione ai servizi erogati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione (art. 1). L'art. 2 reca una tipizzazione degli interventi per il sostegno del diritto allo studio che Stato ed enti territoriali programmano, nell'ambito delle rispettive competenze e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili. Tali interventi sono relativi ai servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità; ai servizi di mensa; alla fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici studi; ai servizi da assicurare agli studenti in caso di ricovero in ospedale e di istruzione domiciliare. Il legislatore delegato si è limitato invero ad elencare le tradizionali attività di assistenza scolastica già previste dalla legislazione regionale ed erogate dagli enti locali. La fornitura di tali servizi può avvenire sia in forma gratuita sia con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In questo secondo caso, sono gli enti locali ad individuare i criteri di accesso ai servizi e le eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore ISEE, ferma restando la gratuità totale qualora prevista dalla legislazione vigente. L'idea di fondo del legislatore è, quindi, ancora quella che la gratuità dell'istruzione obbligatoria non copra tutti i servizi ad essa correlati (trasporto; mensa), in riferimento a quali è prevista una contribuzione alle famiglie, secondo i criteri e le fasce tariffarie individuati dagli enti locali erogatori sulla base del valore dell'indicatore ISEE. La gratuità totale continua ad essere prevista solo per la fornitura dei libri di testo e di altri strumenti didattici, anche digitali, in favore degli alunni delle scuole primarie, mentre per gli studenti iscritti ad un corso di studi secondario di primo e secondo grado, le istituzioni scolastiche possono promuovere servizi di comodato d'uso gratuito, stipulando specifiche convenzioni in accordo con gli enti locali (art. 7). Tali previsioni non sembrano, comunque, in grado di escludere sperequazioni territoriali, anche rilevanti, nel godimento delle prestazioni da parte degli studenti, a seconda del luogo di residenza.

Dopo il d.lgs. 63 del 2017, non molte Regioni hanno intrapreso una complessiva riscrittura della disciplina in materia di diritto allo studio, a differenza – ad esempio – di quanto avvenuto a seguito dell'adozione della legge 10 marzo 2000, n. 62, recante sia disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione, sia norme sulla parità scolastica. Proprio a fronte di quest'ultima novità, molte Regioni avevano adeguato i meccanismi di erogazione degli interventi e/o introdotto nuovi strumenti, al fine dell'estensione del loro godimento anche agli studenti frequentanti scuole non statali incluse nel “sistema nazionale di istruzione”<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Si pensi all'introduzione dei c.d. buoni scuola da parte delle seguenti leggi regionali: l. reg. Lombardia n. 1/2000; ll. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14/1991 e n. 9/2000; l. reg. Puglia n. 24/2000; l. reg. Veneto n. 1/2001; l. reg. Sicilia n. 14/2002; ll. regg. Liguria n. 14/2002 e n. 15/2006; l. reg. Piemonte n. 10/2003; l. reg. Umbria n. 13/2010. In tema: G. CIMBALO, *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., p. 347ss.; E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione*, Milano 2014, p. 264.

In tempi recenti soltanto cinque enti si sono dotati di una nuova normativa sul diritto allo studio: tre Regioni a statuto ordinario (Basilicata, Lazio e Marche) e due a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Sicilia)<sup>96</sup>. La circostanza prova il carattere sostanzialmente ricognitivo delle modalità delle prestazioni in materia di diritto allo studio previste dalla normativa statale o, comunque, la loro agevole implementazione da parte degli enti competenti tramite atti di natura non legislativa.

L'analisi della legislazione regionale evidenzia le ambiguità, anche terminologiche, in cui ancora si dibatte il diritto allo studio. Così, la disciplina marchigiana, che precede di qualche mese il d.lgs. 63 del 2017, continua a circoscrivere il diritto allo studio all'istruzione facoltativa, ponendosi quale normativa di attuazione del d.lgs. 68 del 2012 recante disposizioni di principio in materia di diritto allo studio universitario<sup>97</sup>. In senso sostanzialmente identico la l. reg. Lazio n. 8 del 2018 che riconosce «il diritto allo studio universitario come diritto fondamentale dell'uomo» e impegna la Regione ad esercitare le competenze ad essa attribuite al fine di renderne effettivo il godimento. Diversa la scelta delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia che accolgono una definizione ampia del diritto allo studio, individuandone – è il caso siciliano – i destinatari negli studenti e studentesse frequentanti le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado della Regione, i servizi educativi dell'infanzia, i corsi d'obbligo del sistema regionale di istruzione e formazione professionale, nonché gli studenti e studentesse iscritti ai percorsi del sistema di istruzione tecnica superiore, iscritti ai corsi di laurea delle Università della Regione<sup>98</sup>. Le leggi lucana e friulana optano sì per una articolazione del sistema regionale per il diritto allo studio che copre sia l'istruzione obbligatoria che quella facoltativa, ma poi quanto al diritto allo studio universitario rinviano alla specifica normativa regionale già in essere<sup>99</sup>.

Per quanto la legge lucana, a differenza delle altre due, non contenga richiami al d.lgs. n. 63 del 2017, comune è la previsione di tutte le tipologie di servizi indicati dalla normativa statale, comprensive della fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici studi<sup>100</sup>; dei servizi di

---

<sup>96</sup> Si tratta più esattamente: l. reg. Basilicata n. 50/2018 («Diritto allo studio e sostegno all'apprendimento permanente nel corso della vita attiva»); l. reg. Lazio n. 8/2018 («Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno del diritto allo studio e la promozione della conoscenza nella Regione»); l. reg. Marche n. 4/2017 («Disposizioni regionali in materia di diritto allo studio»); l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13/2018 («Interventi in materia di diritto allo studio e potenziamento dell'offerta formativa del sistema scolastico regionale») e l. reg. Sicilia 10/2019 («Disposizioni in materia di diritto allo studio»). Cfr. M.E. BUCALO, *Il diritto allo studio nelle legislazioni regionali. Riflessioni a partire dalla legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019.

<sup>97</sup> La l. reg. 4/2017 «riforma il sistema regionale del diritto all'istruzione superiore, di seguito definito diritto allo studio, in attuazione degli articoli 3, 33 e 34 della Costituzione e in conformità ai principi del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68...» (art. 2).

<sup>98</sup> Art. 3 l. reg. Sicilia n. 10/2019.

<sup>99</sup> Anche se il Titolo III della legge reg. Basilicata detta norme comuni di indirizzo e valutazione.

<sup>100</sup> Art. 3, co 2, lett. a) l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13/2018; art. 6, co. 1, n. 1) l. reg. Basilicata n. 50/2018; art. 7, co. 2, lett. k) l. reg. Sicilia n. 10/2019.

trasporto e forme di agevolazione della mobilità<sup>101</sup>; dei servizi di mensa<sup>102</sup>; nonché dei servizi per coloro che siano ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione e per l'istruzione domiciliare<sup>103</sup>. Le Regioni prevedono e disciplinano, altresì, misure ulteriori, come ad esempio la “Dote scuola”, contributo forfettario previsto dalla legge friulana in favore dei nuclei familiari residenti in Regione, con studenti iscritti alle scuole secondarie di secondo grado appartenenti al sistema nazionale di istruzione (art. 9) o la CARD lucana contenente «facilitazioni per la fruizione di servizi di iniziative culturali e di apprendimento (es. ERASMUS) a favore di studenti meritevoli impegnati in attività di cittadinanza attiva per la cultura o la coesione sociale»<sup>104</sup>.

La condizionalità finanziaria di tali strumenti è indicata chiaramente dalla legge friulana che, in riferimento al contributo “Dote scuola”, prevede espressamente che qualora le risorse disponibili siano inferiori all'ammontare complessivo, i contributi sono concessi in ordine di priorità decrescente ai nuclei familiari ricadenti nella prima fascia ISEE, poi a quelli ricadenti nella seconda e quindi nella terza fascia. Nel caso, poi, le risorse disponibili siano inferiori all'ammontare complessivo del fabbisogno dei nuclei familiari di prima fascia, l'importo degli assegni è proporzionalmente ridotto in misura uguale.

Quanto al “merito”, la disciplina del diritto all'istruzione obbligatoria non ne fa menzione se non per includere la sua promozione tra i principi che devono guidare gli interventi regionali o come criterio di indirizzo. A tal proposito la legge lucana nell'elencare i macro-criteri di indirizzo nella definizione dei destinatari delle misure individuali e nella modulazione delle risorse pone all'ultimo posto il criterio della «capacità e merito dimostrati negli studi, quale condizione personale premiale»<sup>105</sup>. Le norme relative all'istruzione facoltativa si limitano al richiamo dell'endiadi costituzionale della capacità e del merito, senza chiarificazioni quanto alla sua definizione e identificazione che è lasciata ad atti di attuazione, come il piano regionale triennale e il programma annuale di attività<sup>106</sup>.

Come mostrano i dati sul diritto allo studio, i diversi modelli regionali evidenziano criticità quanto all'eguale garanzia su tutto il territorio nazionale di un diritto di grande impatto sociale, che incrina quella valenza necessariamente generale e unitaria dell'art. 34 Cost.<sup>107</sup>

<sup>101</sup> Art. 3, co 2, lett. g) l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13/2018; art. 6, co. 1, n. 10) l. reg. Basilicata n. 50/2018; artt 5, co. 1, lett. l) e 7, co. 2, lett. m) l. reg. Sicilia n. 10/2019.

<sup>102</sup> Art. 3, co 2, lett. b) l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13/2018; art. 6, co. 1, n. 10) l. reg. Basilicata n. 50/2018; art. 5, co. 1, lett. i) l. reg. Sicilia n. 10/2019.

<sup>103</sup> Art. 15-*bis* l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13/2018; art. 4, co. 3, lett. b) l. reg. Basilicata n. 50/2018; art. 19 l. reg. Sicilia n. 10/2019.

<sup>104</sup> Art. 6, co. 1, n. 12) l. reg. Basilicata n. 50/2018.

<sup>105</sup> Così l'art. 5, co. 2, l. reg. Basilicata n. 50/2018, che fa precedere al criterio del merito, le condizioni fisiche, reddituali, familiare, sociale e territoriale.

<sup>106</sup> Art. 32, par. 2, l. reg. Sicilia n. 10/2019; art. 2, l. reg. Lazio n. 6/2018.

<sup>107</sup> M.E. BUCALO, *Il diritto allo studio nelle legislazioni regionali*, cit. Si vedano, in proposito, le percentuali di copertura delle borse di studio per ripartizione geografica, da cui si evince una sensibile variazione tra le macro-aree, con una netta

#### 4. Conclusioni

Il percorso svolto, pur nella sua inorganicità, consente di trarre alcune sintetiche conclusioni sulla più recente evoluzione del diritto allo studio, alla luce della normativa statale e regionale e della giurisprudenza costituzionale. Ne emerge chiaramente la sua natura di diritto fondamentale volto ad assicurare «in una società aperta la possibilità di sviluppare la propria personalità secondo i principi espressi negli art. 2, 3 e 4 Cost.»<sup>108</sup> e non unicamente la formazione di competenze tecniche utili agli sbocchi professionali. È, pertanto, snodo fondamentale in funzione della formazione alla cittadinanza e della mobilità sociale.

La trama dei principi costituzionali e l'evoluzione giurisprudenziale e normativa portano a prediligere una interpretazione della formula “diritto allo studio” come sostanzialmente coincidente con quella di “diritto all’istruzione”, per il suo riferirsi ad ogni livello e ambito di studio previsti dall’ordinamento, sia obbligatorio che facoltativo, e per la centralità che conferisce alla persona e al suo diritto a godere della cultura necessaria a quel pieno sviluppo della persona umana posto dalla Costituzione come meta da raggiungere (*supra* par. 1). Tale espressione pare, quindi, più aderente ad una prospettiva che guarda all’istruzione partendo dalla persona e dalle sue esigenze personalizzate. In quest’ottica va reinterpretata anche la gratuità dell’istruzione obbligatoria che non può non includere tutto ciò che si rende necessario in termini di prestazioni e mezzi per assicurare l’effettività del diritto allo studio: di qui la discutibilità di qualsiasi contribuzione ai servizi correlati, ma coesenziali per l’adempimento dell’obbligo scolastico (dal trasporto alla mensa fino alla fornitura di dispositivi digitali).

Non può sottrarsi ad una interpretazione alla luce dei principi costituzionali nemmeno la formula del terzo comma dell’art. 34 Cost. che individua i destinatari del diritto a raggiungere i più alti gradi degli studi nei «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi». È, pertanto, preclusa l’introduzione di criteri, alternativi o concorrenti, come la residenza protratta nel territorio regionale per accedere al godimento delle relative prestazioni (*supra* par. 2). Parimenti una definizione costituzionale della “capacità” e del “merito” non può che escludere una loro assunzione in termini assoluti, che sarebbe produttiva di ulteriori diseguaglianze alla luce della loro stretta correlazione con le condizioni sociali, economiche e familiari dello studente. I processi di apprendimento e l’eccellenza degli studi sono legati in misura significativa al contesto di provenienza dello studente e/o alle sue innate attitudini e abilità psico-fisiche, che poco dipendono dalla persona e molto dalla fortuna. Di qui la discutibilità di scelte, come l’introduzione del Curriculum dello studente o della studentessa, che possono – se utilizzate in materia

---

differenziazione tra il Nord-Est ed il Centro, rispetto al resto della penisola, in particolar modo rispetto alle Isole. Ministero dell’Istruzione, [Il Diritto allo Studio Universitario nell’anno accademico 2019-2020](#), aprile 2021.

<sup>108</sup> Sent. n. 219 del 2002, punto 4 del *Considerato in diritto*.

distorta – dar luogo ad una valutazione degli studenti basata sulle condizioni economiche, che sono direttamente proporzionali alla possibilità di arricchire il Curriculum (*supra*: par. 2.2).

Proprio in virtù di quanto precede non pare, a chi scrive, coerente con il disegno costituzionale e i suoi propositi di promozione sociale un ripiegamento sul merito in momenti di grave insufficienza delle risorse pubbliche. Ciò determinerebbe, infatti, l'esclusione dal diritto allo studio di chi, pur meritevole, non lo è abbastanza in comparazione agli altri, spesso per motivi a lui non imputabili, con pregiudizio irrimediabile per le sue possibilità di sviluppo personale e di realizzazione sociale e professionale. La centralità del diritto allo studio dovrebbe portare i pubblici poteri a privilegiare una allocazione delle risorse tale da non privare nessuno sufficientemente meritevole o idoneo della possibilità di raggiungere i più alti gradi degli studi, tanto più dopo la costituzionalizzazione del principio dell'“interesse delle future generazioni” (art. 9 Cost.).

Il quadro costituzionale del diritto allo studio è, infine, reso più complicato dall'essere un *munus publicum* che grava sulla Repubblica, e quindi, anche sugli enti regionali e locali. La più recente legislazione regionale mostra come questa condivisione di competenze si traduca in modelli diversi, talvolta forieri di sperequazioni territoriali che mettono in pericolo l'attuazione dell'art. 34 Cost.

In conclusione, queste brevi riflessioni sparse evidenziano la necessità – oggi, più di ieri – di guardare al diritto allo studio alla luce dei principi costituzionali, che devono guidare gli organi politici verso l'effettiva garanzia di un diritto essenziale per lo sviluppo del singolo e della società di domani, guardando non già alle prossime elezioni, ma alle prossime generazioni.



# Integrazione nella scuola inclusiva: alunni con *background* migratorio nella scuola italiana in una prospettiva europea\*

di Orsolya Farkas

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico e dell'Unione europea  
Libera Università di Bolzano/Bozen

**Abstract [It]:** Il Piano d'azione della Commissione sull'integrazione e inclusione funge da cornice per delineare la tutela degli alunni con *background* migratorio nell'ordinamento giuridico italiano. Anche se le normative e le politiche generalmente risultano aperte verso le fragilità e si basano sul principio dell'inclusione, si possono identificare diverse aree dove il riconoscimento del bisogno di misure di supporto non è accompagnato da garanzie adeguate e necessarie per rendere effettivo l'esercizio del diritto all'istruzione. Interventi normativi nelle direzioni indicate non solo rafforzerebbero il processo di integrazione e inclusione nelle scuole, ma darebbero il loro contributo ad un migliore risultato anche in termini di obiettivi fissati nel Piano d'azione della Commissione.

**Title:** Integration in inclusive schools: Pupils with migrant background in Italian schools in a European perspective

**Abstract [En]:** The Commission's Action Plan on integration and inclusion serves as a framework to trace the protection of pupils with migrant background in the Italian legal order. Whereas the norms and policies generally prove to be accommodating towards vulnerabilities and are built on the principle of inclusion, various areas can be identified where the recognition of the need for supportive measures is not accompanied by adequate guarantees necessary to render effective the exercise of the right to education. Legal interventions in the proposed directions would not only strengthen the process of integration and inclusion in schools, but they would contribute to a better performance also in terms of the goals laid down in the Commission's Action Plan.

**Parole chiave:** inclusione, integrazione, scuola, alunni con *background* migratorio, lingua

**Keywords:** inclusion, integration, school, students with migrant background, language

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Il contesto europeo. 3. Le fonti dell'ordinamento italiano per l'inclusione scolastica dei soggetti fragili. 4. Differenziazione tra le fragilità e le relative tutele. 5. Oltre la lingua: altre questioni sulle tutele degli alunni con *background* migratorio. 6. Note conclusive.

## 1. Introduzione

Le riflessioni partono dal recente Piano d'azione della Commissione europea per l'integrazione e l'inclusione dei migranti. Esso descrive l'integrazione e l'inclusione non soltanto come un obbligo morale in linea con i valori fondamentali dell'UE, ma anche come un imperativo di ordine economico che rende le società europee più coese, resilienti e prospere. Il Piano d'azione attribuisce un'attenzione particolare all'istruzione dei giovani migranti, considerandola come base per una partecipazione riuscita alla società e tra gli strumenti più potenti per costruire società più inclusive.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.



Di seguito quindi si esamina il quadro giuridico italiano nel quale il Piano d'azione trova applicazione ed attuazione, in particolare le fonti che tutelano gli alunni con difficoltà di apprendimento. Le normative prestano attenzione a tutti gli alunni con Bisogni Educativi Speciali (BES); gli strumenti più specifici si occupano degli alunni disabili. A questo proposito ci si chiede come declinare gli strumenti elaborati per i disabili a favore di una diversa fragilità, in particolare pensando a coloro che si trovano in una situazione di svantaggio a causa di un *background* migratorio e devono affrontare delle difficoltà linguistiche-culturali e spesso anche di tipo socio-economiche.

Propedeutico alla ricerca di una risposta è l'esame di alcuni concetti base che determinano la scelta degli strumenti. In particolare, bisogna soffermarsi brevemente sui concetti di inclusione e integrazione applicati nell'ambito scolastico. Inoltre, è importante considerare anche la natura delle difficoltà che incontrano gli alunni con *background* migratorio. Esse sembrerebbero essere temporanee nella misura in cui sono legate alla conoscenza della lingua italiana, anche se una siffatta conclusione appare assai riduttiva.

Quello che emerge dall'analisi è che le fonti normative si preoccupano di differenziare gli strumenti di tutela secondo le caratteristiche delle fragilità, ma nel caso degli alunni con difficoltà linguistico-culturali sembra che troppo spazio sia lasciato alle iniziative spontanee delle scuole e che manchino delle garanzie che possano assicurare un pieno uso degli strumenti a disposizione e che sarebbero necessarie per rendere effettivo l'esercizio del diritto all'istruzione. Le riflessioni evidenziano delle criticità in merito all'insegnamento della lingua italiana, all'accompagnamento e al tutoraggio degli alunni in difficoltà e all'attivazione di percorsi individualizzati e personalizzati. Le strategie messe in campo per affrontare le criticità indicate darebbero il loro contributo al rafforzamento del processo di integrazione e inclusione e ne uscirebbe una scuola più inclusiva. Inoltre, i risultati diventerebbero tangibili anche in un contesto più ampio, in termini di riduzione dell'abbandono scolastico, di livello di formazione più alto e di un minore rischio ad esclusione sociale da parte degli alunni con *background* migratorio. Ed è questo il punto in cui si ritorna alle problematiche sollevate dal Piano d'azione, perché la scuola, tramite l'educazione e l'inclusione forma i giovani per la società di domani. Quindi se si vuole raggiungere dei risultati di inclusione sociale nel contesto più generalizzato, occorre partire dal potenziamento sostanziale dell'*integrazione nella scuola inclusiva*.

## 2. Il contesto europeo

Nel Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027<sup>1</sup> la Commissione europea sottolinea il ruolo fondamentale delle scuole nel processo di integrazione ed inclusione delle persone con *background*

---

<sup>1</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, COM(2020)758

migratorio<sup>2</sup>. Il riferimento a questo documento sembra utile in quanto esso fornisce una cornice che delinea la direzione ed i principali obiettivi per gli interventi legislativi e scelte politiche a livello nazionale. Il presente contributo non ripercorre l'intero Piano d'azione, ma si limita ad esaminare gli aspetti rilevanti per l'integrazione ed inclusione degli alunni provenienti da un contesto migratorio nelle scuole<sup>3</sup>. Nel processo dell'integrazione l'istruzione in generale, e la scuola in particolare si trovano in una posizione cruciale: per i giovani con *background* migratorio la scuola è il primo luogo di socializzazione, dell'acquisizione della lingua e dei saperi del Paese che li accoglie ed è il luogo dove si preparano i futuri adulti pronti per una piena partecipazione alla vita sociale, economica e politica del loro nuovo Paese. Il Piano d'azione si inserisce nel quadro più ampio del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>4</sup> e costituisce una delle numerose iniziative collegate fra di loro, insieme con la Strategia dell'UE sui diritti dei minori<sup>5</sup>, il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo<sup>6</sup> e il Piano d'azione contro il razzismo<sup>7</sup>. Sono gli stessi valori, principi e obiettivi che stanno alla base di tutte le iniziative ed i quali sono enunciati anche dal Piano d'azione: l'integrazione e l'inclusione dei migranti non è solo un obbligo morale in linea con i valori fondamentali dell'UE, ma è anche un imperativo di ordine economico, che rende le società più coese, le economie più resilienti e prospere<sup>8</sup>. Va subito notato che il Piano pone una forte enfasi sulla bidirezionalità del processo: «Ma affinché l'integrazione e l'inclusione abbiano esito positivo, deve essere

---

<sup>2</sup> La scelta di questa denominazione indica la volontà di usare una categoria ampia che possa includere tutti coloro che possono trovarsi in una situazione di svantaggio o di difficoltà nell'apprendimento a causa della loro origine straniera, siano essi dei cittadini italiani ma con almeno un genitore proveniente di un altro Paese, oppure cittadini dell'UE ma con cittadinanza e genitori di un altro Stato membro, o ancora cittadini di un Paese terzo, provenienti da un contesto migratorio. I neoarrivati, i minori stranieri non accompagnati, gli adottati, i richiedenti asilo, ma anche quelli che arrivano in età giovane in Italia oppure nascono in Italia da genitori stranieri devono affrontare problemi diversi, ma alle radici delle loro difficoltà si trova il comune denominatore del contesto migratorio.

<sup>3</sup> Le altre aree tematiche sono l'occupazione, la salute e l'alloggio.

<sup>4</sup> Proclamato al Vertice sociale di Göteborg nel 2017 e riconfermato al Vertice Sociale di Porto nel maggio 2021, raccoglie 20 principi e diritti tutelati dall'ordinamento europeo e che sono considerati indispensabili per il mercato del lavoro e il sistema di protezione sociale sostenibile e solidale. Un piano d'azione ambizioso della Commissione mira a dare attuazione ai principi delineati nel documento originale: *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (COM(2021)102). Sulle origini del Pilastro, con una prospettiva critica, si veda anche tra molti: S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, pp. 953-962.; G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2018.; S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict. European Social Law in Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 138 ss.; M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?* in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, pp. 567-590.; M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa. Dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, in AA.VV., *Liber Amicorum* per Pasquale Costanzo, *Diritto costituzionale in trasformazione*, IV. *I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista*, Collana di Studi di Consulta Online, Genova, 2020, pp. 19-38.; M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018, pp. 99-126.

<sup>5</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, COM(2021)142.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it)

<sup>7</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*, COM(2020)565.

<sup>8</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'integrazione*, op.cit., p. 2.



anche un processo di doppio senso, in cui i migranti e i cittadini dell'UE provenienti da un contesto migratorio vengono aiutati ad integrarsi e, a loro volta, compiono uno sforzo attivo per integrarsi»<sup>9</sup>.

Storicamente l'ispirazione economica del processo dell'integrazione europea è stata affiancata da quella sociale della solidarietà e della coesione, tuttavia gli obiettivi del Piano d'azione sono declinati in particolare nell'ottica del mercato del lavoro e dei risultati economici. Sotto questo profilo la valorizzazione delle capacità e la formazione dei migranti assume un ruolo centrale. Infatti, il progresso è misurato in termini di livello di istruzione, percentuale di occupazione e rischio di povertà ed esclusione sociale<sup>10</sup>.

Tuttavia, il Piano d'azione non suggerisce alcun modello di integrazione e di inclusione da seguire, limitandosi a sostenere le iniziative degli Stati membri con finanziamenti<sup>11</sup>, con la divulgazione e lo scambio delle migliori prassi (*best practices*) anche perché nella materia in questione all'Unione è stata attribuita solo una competenza complementare. Nonostante ciò, nel documento si possono trovare delle indicazioni preziose per identificare dei nodi critici e degli ambiti di intervento per promuovere l'integrazione e l'inclusione.

Come si è detto sopra, il Piano d'azione dedica un'attenzione particolare alla scuola, dato che la scuola costituisce una base per una partecipazione riuscita alla società attraverso il processo di apprendimento. Ovvero, per ottenere i risultati desiderati, l'istruzione e la formazione sono collocate tra gli strumenti più potenti. Tuttavia, ci sono diverse situazioni identificate anche dal documento, nelle quali gli alunni con *background* migratorio sono svantaggiati: essi corrono un maggior rischio di abbandono scolastico, in molti casi riescono ad ottenere soltanto un più basso livello di istruzione rispetto ai loro coetanei nativi e molti di loro si trovano in famiglie esposte a povertà ed esclusione sociale. Il documento sostiene che le scuole hanno il potenziale di fornire gli strumenti per il miglioramento della posizione sociale di molti alunni. Inoltre, le scuole fungono anche da veri e propri centri di integrazione: si trovano nel punto di incontro tra gli alunni e le loro famiglie da un lato e dall'altro delle associazioni o istituzioni che possono agevolare l'integrazione e l'inclusione<sup>12</sup>. Infatti, se la scuola vuole ottenere successo e costruire delle comunità coese, non può agire in isolamento, ma deve poter contare sulla cooperazione di altri soggetti, coinvolgendo anche la comunità locale e, quindi, deve andare oltre le mura scolastiche.

Le indicazioni del Piano d'azione non costituiscono una novità assoluta: diversi documenti elaborati da organizzazioni internazionali o dalla stessa Commissione europea hanno raccolto considerazioni simili. Alcuni documenti si concentrano sul processo dell'integrazione, mentre altri sono collocati nel noto

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>11</sup> In particolare attraverso il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, ma anche attraverso il Fondo Sociale Europeo e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

<sup>12</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'integrazione*, *op.cit.*, p. 8.

contesto economico e si interrogano sulla scelta degli strumenti che mettono gli immigrati nella posizione di poter contribuire alla crescita economica. In entrambi i casi la scuola svolge un ruolo centrale. Per dare alcuni esempi, il *Migrant integration policy index*, al capitolo “Istruzione”, considera il sostegno metodologico ed economico alle scuole, la formazione dei docenti in materia di diversità culturale e di insegnamento interculturale nonché il sostegno dell’insegnamento della lingua del Paese ospitante e istituisce degli appositi indicatori per monitorare il progresso dei singoli Paesi<sup>13</sup>. Anche gli indicatori di Saragozza si occupano dell’istruzione: essi misurano il più alto livello di formazione, la partecipazione all’istruzione terziaria, l’abbandono e la dispersione scolastica, e la conoscenza linguistica degli alunni con *background* migratorio<sup>14</sup>. Sia l’UE che l’OCSE hanno adottato diversi indicatori per analizzare la situazione, monitorare l’andamento delle politiche dell’integrazione, individuare degli obiettivi, valutare i risultati ed identificare spazi di miglioramento<sup>15</sup>.

Molteplici studi formulano anche delle raccomandazioni e auspicano maggior attenzione riguardo al livello di istruzione dei migranti; l’investimento nelle politiche di formazione e di integrazione non è solo determinante per il singolo in vista dell’inserimento nel mercato del lavoro, ma è anche necessario per un impatto positivo sull’economia<sup>16</sup>. Altri documenti sono ancora più specifici riguardo al ruolo della scuola. Sia il Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali che la Strategia dell’UE sui diritti dei minori enfatizzano il fatto che per i minori a rischio di esclusione sociale la scuola rappresenta un’opportunità per spezzare la catena intergenerazionale della povertà e che le scuole svolgono un ruolo fondamentale nella separazione del successo scolastico dallo status sociale, economico e culturale che spesso determina il primo<sup>17</sup>. Inoltre, diverse altre fonti sostengono che il supporto dato ai genitori attraverso i mezzi di assistenza sociale produce un effetto *spill-over* molto forte per le generazioni successive: i veri beneficiari saranno i loro figli con il raggiungimento di un livello più alto di istruzione rispetto ai genitori e, di conseguenza, con una prospettiva di una migliore qualità di vita<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> [Migrant integration policy index -education](#), 2020.

<sup>14</sup> EUROPEAN COMMISSION, *EU Zaragoza Integration Indicators*, 2016, [dati disponibili per l'Italia](#). Sulla costruzione degli indicatori si veda: T. HUDDLESTON, J. NIESSEN, J. D. TJADEN, *Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for DG for Home Affairs*, European Commission, Brussels, 2013.

<sup>15</sup> Per consultazione si veda: [Indicatori dell'Eurostat](#), OECD, EU, *Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, Paris/ European Union, Brussels, 2018.

<sup>16</sup> Cfr. ad es.: OECD, EUROPEAN COMMISSION, *Matching economic migration with labour market needs in Europe, Policy Brief*, OECD/European Union, 2014, pp. 13 ss.; EUROPEAN COMMISSION, *Demographic Scenarios for the EU. Migration, Population and Education*, European Commission, Luxembourg, 2019, pp. 36 ss.

<sup>17</sup> Rispettivamente *Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, *op.cit.*, punto 3.3. e *Strategia dell’UE sui diritti dei minori*, *op.cit.*, punti 2 e 2.3.

<sup>18</sup> OECD, EUROPEAN COMMISSION, *Matching economic migration*, *op.cit.*, p. 15.; T. HUDDLESTON, J. NIESSEN, J. D. TJADEN, *Using EU Indicators of Immigrant Integration*, *op.cit.*, p. 5.

### 3. Le fonti dell'ordinamento italiano per l'inclusione scolastica dei soggetti fragili

Dopo aver raccolto numerosi elementi intorno all'integrazione e l'inclusione degli alunni con *background* migratorio e sul ruolo delle scuole, ci si chiede quali siano gli strumenti, giuridici e politici (*policies*) in Italia per affrontare i problemi identificati nei documenti citati. Data la varietà degli aspetti toccati, sarà utile un breve richiamo sistematico delle fonti dell'ordinamento italiano che si occupano del diritto all'istruzione e all'inclusione degli alunni fragili, che si trovano in una situazione di svantaggio per motivi di salute, provenienza culturale o situazione socio-economica. Questa ricostruzione sembra opportuna anche per collocare il caso degli alunni con *background* migratorio nella struttura delle tutele previste per gli alunni fragili. Si farà menzione anche delle fonti internazionali che hanno esercitato un'influenza determinante sulle scelte del legislatore nazionale. Sposteremo poi l'attenzione sugli alunni aventi un contesto migratorio e sulle difficoltà legate alle conoscenze linguistiche e agli aspetti culturali ed economici. Come si vedrà, la disabilità è, tra le diverse tipologie di fragilità, quella che ha ottenuto le prime tutele e garanzie. Solo successivamente queste tutele sono state estese ad altre forme di vulnerabilità. Nel corso della messa a punto degli strumenti per la tutela degli alunni disabili si è accumulata una lunga esperienza di una dettagliata regolamentazione che inevitabilmente costituisce un modello di ispirazione per la tutela di altre fragilità, mantenendo la dovuta attenzione per le esigenze derivanti da un diverso tipo di vulnerabilità.

Nell'analisi delle fonti non si può prescindere dal richiamare la Costituzione e i suoi principi fondamentali. Il diritto all'istruzione è un diritto sociale<sup>19</sup>, e nella sua realizzazione è strettamente connesso all'art. 2 che enuncia il principio di solidarietà, e all'art. 3 che prima sancisce l'uguaglianza formale: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge» e, subito dopo, nel comma 2, quella sostanziale: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, di fatto limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»<sup>20</sup>. La disposizione prescrive allo Stato di rimuovere le disuguaglianze presenti nella realtà e, quindi, mira a realizzare un'uguaglianza sostanziale mettendo tutti nella stessa posizione di partenza. La Carta si ispira ad un modello di società fondata sull'equità e la giustizia, e non su una mera uguaglianza formale, come sottolinea Matucci: «Il modello di società che si prefigura nella Carta fondamentale è, allora, quello di una società *aperta*, capace di accogliere tutte le forme di diversità presenti nella realtà, essendo direttamente

---

<sup>19</sup> Si veda tra molti: M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionale dell'istruzione*, Jovene Editore, Napoli, 2014, pp. 147-224., F. ANGELINI, *La scuola nella Costituzione: bilancio e letture prospettive*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2021, pp. 11-46. Più in generale si veda anche: G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e Istruzione*, Franco Angeli, Milano, 2016; A. M. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>20</sup> S. TROILO, *Il diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2012, p. 2.

impegnata a promuovere la personalità di ciascuno nella sua pienezza e ad assicurarne l'effettiva partecipazione politica, economica e sociale»<sup>21</sup>.

In tema di istruzione le disposizioni chiave sono gli artt. 33 e 34 Cost. Mentre l'art. 33 si occupa dei profili organizzativi del diritto di istruzione, in quanto «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali di ogni ordine e grado», l'art. 34 dichiara che «La scuola è aperta a tutti». Ed è questo il principio che esprime l'universalità dell'ambito soggettivo: la scuola è aperta a tutti e a ciascuno, includendo delle categorie non esplicitamente contemplate nella Carta costituzionale, ovvero tutti i membri della comunità. Inoltre, la capacità dell'accoglienza inclusiva della scuola viene espressa attraverso altri due principi: l'uno (art. 34 Cost), in riferimento ad aspetti economici, sancisce la gratuità della scuola dell'obbligo e afferma che l'esercizio effettivo del diritto ai gradi più alti degli studi deve essere garantito ai «capaci e meritevoli anche se privi di mezzi»<sup>22</sup>; l'altro riguarda una disposizione specifica prevista per i disabili, in quanto «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale» (art. 38, comma 3 Cost). Questi principi esprimono in una forma più specifica l'universalità della dimensione soggettiva del diritto all'istruzione includendo le persone con svantaggi socioeconomici e disagi psico-fisici<sup>23</sup>.

Infatti, proprio con la categoria dei disabili inizia il lungo percorso di inclusione nella scuola che è aperta a tutti. L'attuazione dei principi costituzionali passa attraverso le norme ordinarie e le prime da menzionare sono la legge 118/1971 e la legge 517/1977, che hanno posto fine alle scuole speciali. Con esse è superata la segregazione e l'esclusione dei disabili dalle scuole "normali": gli alunni disabili vengono inseriti nelle classi insieme agli studenti normodotati<sup>24</sup>. Si crea la figura dell'insegnante di sostegno per facilitare l'inserimento e l'apprendimento degli studenti disabili. Nel 1992 viene approvata la legge n. 104, denominata "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", che stabilisce le norme principali in materia di diritti, di integrazione sociale, scolastica e lavorativa, di varie forme di assistenza nonché di agevolazioni che spettano ai genitori o ai familiari che si prendono

---

<sup>21</sup> G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 100.

<sup>22</sup> M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti?*, *op.cit.*, p. 99. Riguardo al diritto allo studio si rinvia al contributo di M. ROSINI in questo fascicolo.

<sup>23</sup> Sull'evoluzione dell'interpretazione degli artt.34 e 38 comma 3 si veda: G. MATUCCI, *Ripensare la scuola inclusiva: una rilettura dei principi costituzionali*, in *SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, n. 3, 2020, p. 6.

<sup>24</sup> Nella sent. n. 215/1987 la Corte costituzionale ha confermato il diritto degli alunni disabili di frequentare la scuola "normale" e ha dichiarato illegittimo il terzo comma dell'art. 28 della legge 118/1971 nella parte in cui prevede che "sarà facilitata" anziché disporre che deve essere "assicurata" la frequenza alle scuole medie. Cfr. C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, pp. 3064 ss; S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Rivista dell'Associazione di Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, p. 5.



cura della persona disabile. Questa legge rimane tutt'ora il principale punto di riferimento per l'integrazione sociale e scolastica dei disabili.

È la legge 53/2003, conosciuta anche come Riforma Moratti, che compie un passo avanti nell'apertura verso la tutela delle altre fragilità, fissando l'obiettivo di garantire a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione attraverso la personalizzazione dei piani di studi. Alcuni anni più tardi, la legge 170/2010 e poi, nel 2011, le Linee Guida sui Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) riconoscono la dislessia, la disgrafia, la disortografia e la discalculia come DSA; quindi, predispongono misure di tutela e sostegno nell'apprendimento per gli alunni affetti da questi disturbi. Infine, il quadro si completa nel 2012-13 con gli strumenti di intervento per gli alunni con Bisogni Educativi Speciali (BES)<sup>25</sup>.

La necessità di creare una categoria più generica che funga da contenitore e che vada oltre la differenziazione tra alunni disabili e normodotati emerge dalla sempre più complessa realtà delle classi e dal riconoscimento che «ogni alunno, con continuità o per determinati periodi, può manifestare Bisogni Educativi Speciali: o per motivi fisici, biologici, fisiologici o anche per motivi psicologici, sociali, rispetto ai quali è necessario che le scuole offrano adeguata e personalizzata risposta»<sup>26</sup>. Gli alunni con BES, quindi, si dividono in tre categorie: 1. i disabili certificati ai sensi della legge 104/1992; 2. gli alunni con disturbi evolutivi specifici, che comprendono, oltre a quelli con Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) ai sensi della legge 170/2010, i deficit del linguaggio, delle abilità non verbali, della coordinazione motoria, i disturbi dell'attenzione e l'iperattività e il cosiddetto “funzionamento intellettivo limite” che viene considerato un caso di confine fra disabilità e disturbo specifico; 3. alunni con svantaggio socio-economico, linguistico e culturale. Fanno parte di quest'ultima categoria gli alunni con *background* migratorio. Questa nuova categoria normativa - gli alunni con BES - quindi ha esteso delle tutele a tutte quelle situazioni in cui è presente un disturbo clinicamente fondato, diagnosticabile, ma non ricadente nelle previsioni né della legge 104/1992 né della legge 170/2010; inoltre, si sono volute ricomprendere altre situazioni che si pongono comunque oltre l'ordinaria difficoltà di apprendimento<sup>27</sup>.

Dopo l'allargamento dell'ambito soggettivo delle fragilità, con l'istituzione di un'ampia categoria che include in modo sistematico le diverse tipologie insieme agli strumenti di tutela, l'evoluzione legislativa registra un cambio d'approccio: la legge 107/2015 (“La Buona Scuola”) sceglie la terminologia dell'inclusione e non più quella dell'integrazione, con l'ambizione di garantire a tutti gli alunni l'inclusione, come un bisogno che riguarda tutti<sup>28</sup>. Questo cambio di impostazione, di cui si parlerà meglio più avanti,

---

<sup>25</sup> MIUR, Direttiva ministeriale 27 dicembre 2012, Strumenti d'Intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica e Circolare n. 8 del 6 marzo 2013.

<sup>26</sup> MIUR, Direttiva ministeriale 27 dicembre 2012.

<sup>27</sup> Nota MIUR 22 novembre 2013, n. 2563, 2.

<sup>28</sup> Fra gli obiettivi delle istituzioni scolastiche vi sono il potenziamento dell'inclusione e del diritto allo studio degli studenti con BES e la valorizzazione dei percorsi formativi individualizzati riferiti, in generale, a tutti gli alunni/studenti.

è dovuto alla ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità avvenuta con la legge 18/2009, il cui articolo 24 costituisce un punto di riferimento fondamentale in materia di diritto all'istruzione dei disabili<sup>29</sup>. Ed infatti, nonostante la dichiarazione della legge 107/2015 sull'universalità dell'inclusione, i decreti attuativi sembrano rifocalizzare l'attenzione sull'inclusione dei disabili dimenticando le altre categorie di alunni vulnerabili<sup>30</sup>. Questo cambiamento è poi confermato dal d.lgs. sull'inclusione scolastica degli studenti con disabilità<sup>31</sup>, dal D.M. sul nuovo Piano educativo individualizzato (PEI)<sup>32</sup>, e dal d.lgs. sulla formazione dei docenti, che riserva i corsi di formazione di didattica speciale agli insegnanti di sostegno specializzati invece di prescriverli per tutto il personale della scuola<sup>33</sup>.

Dall'evoluzione storica del quadro giuridico appena abbozzata emerge chiaramente che la tutela dei disabili si colloca in una posizione centrale sia perché fu la prima tipologia da ottenere protezione, sia perché le normative che la riguardano regolamentano i diversi aspetti di questa fragilità in modo approfondito ed organico. La materia continua ad attirare l'attenzione di numerosi studiosi di diritto costituzionale come dimostrato dalla vasta letteratura dottrinale che si interroga sulla dignità sociale e la socializzazione della persona disabile con il supporto delle tutele prescritte nella Costituzione, sull'apporto della Corte Costituzionale all'evoluzione e alla valorizzazione del volto personalistico della disabilità e anche sull'inclusione scolastica dei disabili<sup>34</sup>. A proposito della tutela dei disabili, non si può

---

(art. 1 comma 7, lett. l) e p) della legge 13 luglio 2015, n. 107) Per un'analisi critica si rimanda a G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Rivista dell'Associazione di Gruppo di Pisa*, n. 1, 2019, in particolare p. 44.

<sup>29</sup> D. FERRI, *The Past, Present and Future of the Right to Inclusive Education in Italy*, in G. BECO, S. QUINLIVAN, J. E. LORD (a cura di), *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 547-579.

<sup>30</sup> G. MATUCCI, "Buona Scuola": *l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2017, p. 19.

<sup>31</sup> D. lgs. 13 aprile 2017, n. 66.

<sup>32</sup> Decreto interministeriale del 29 dicembre 2020, n. 182.

<sup>33</sup> D. lgs. 13 aprile 2017, n. 59.

<sup>34</sup> Tra i molti, si veda: P. ADDIS, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: profili sostanziali e giurisprudenziali*, in E. CATALANI, R. TARCHI (a cura di), *I Diritti Sociali Nella Pluralità Degli Ordinamenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 149-171; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; C. COLAPIETRO, *I principi-valori della "pari dignità sociale" e del "pieno sviluppo della persona umana" quale fondamento costituzionale della tutela delle persone con disabilità*, in AA. VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 943-994; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020, pp. 121-164; E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Giuffrè, Milano, 2012; S. SCAGLIARINI, *L'incessante dinamica della vita moderna". I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 235-282. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2020; C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, pp. 133-177; In una prospettiva interdisciplinare si rinvia a G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2019;

prescindere dal richiamo del concetto del nucleo indefettibile dei diritti<sup>35</sup>, dove con nucleo si intendono i livelli essenziali di prestazioni sociali, non soggette a vincoli finanziari e spettanti alle persone disabili, come la frequenza scolastica, l'insegnamento di sostegno, i servizi di assistenza e di trasporto<sup>36</sup>. Occorre sottolineare che la ricca giurisprudenza mette in evidenza il ruolo delle garanzie sancite dalle normative nell'esercizio effettivo del diritto all'istruzione da parte dei disabili, ovvero come in concreto sia garantito un diritto, quello all'istruzione delle persone con disabilità, espressamente qualificato come diritto fondamentale dai *fori* più alti della magistratura<sup>37</sup> e dunque l'indispensabilità giuridica dell'assicurazione di effettive garanzie per i diritti fondamentali degli studenti fragili. Come si vedrà più avanti, il metodo di tutela che emerge dalla giurisprudenza riguardo ai disabili si discosta da quello scelto dal legislatore nel caso degli studenti con *background* migratorio: mentre da una parte vengono riconosciuti i bisogni speciali di questi alunni, dall'altra, nella realizzazione dell'inclusione scolastica, molto è lasciato alle iniziative autonome delle scuole con garanzie spesso mancanti o difficilmente attuabili.

Tornando al sistema delle fonti, bisogna accennare che le modifiche al quadro normativo italiano sono state profondamente influenzate da iniziative a livello internazionale: sia da Convenzioni delle Nazioni Unite che da altri strumenti che rientrano nella categoria di *soft law*. Nel corso degli anni le fonti internazionali hanno subito una trasformazione fondamentale: mentre le prime iniziative avevano messo a fuoco i bisogni specifici dei disabili, in quelle più recenti si riscontra un'apertura verso tutti i tipi di fragilità. Tra le numerose fonti bisogna richiamare almeno la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (1989), La Dichiarazione UNESCO “*Education for All*” (1990), la Dichiarazione di Salamanca, conosciuta anche come “*Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*” (1994). Nella

---

<sup>35</sup> Di “limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore” ha parlato la Corte Costituzionale, dichiarando illegittime le norme che hanno eliminato “uno degli strumenti attraverso i quali è reso *effettivo* il diritto fondamentale dell'istruzione del disabile grave”. Sent. n. 80/2010 che richiama altre precedenti, nn. 251/2008 e 226/2000. Si veda: L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n.3, 2015, pp. 150-151. Più recentemente la Corte ha avuto modo di esprimersi nuovamente sull'argomento nella sent. n. 83/2019. Per il commento alla sentenza si rinvia a E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota Corte costituzionale n. 83/2019)*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 814-823.

<sup>36</sup> Si veda anche: Sent. n. 275/2016 della Corte Costituzionale riguardo al trasporto di alunni disabili a scuola. Per commenti si veda: F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2017, pp. 1-17. A proposito del ruolo dell'insegnante di sostegno si veda: sent. nn. 52/2000 e 226/2000. Oltre alla giurisprudenza costituzionale, anche quella amministrativa ha contribuito al rispetto delle garanzie normative che rendono effettivo l'esercizio del diritto all'istruzione. Tra molte, ad. es. TAR del Lazio, Sezione 3B n. 2796/2017, TAR per la Sicilia Sezione Terza n. 557/2017, TAR per la Calabria Sezione 3 n. 831/2011, Consiglio di Stato, sent. n. 2231/2010 riguardo le ore di sostegno previsti per lo studente disabile.

<sup>37</sup> F. GIRELLI, *La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2020, pp. 100-115; L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, pp. 1-32. A questo proposito è significativo che la tutela giurisdizionale dei diritti trova un ulteriore riconoscimento a livello internazionale come dimostra la recente pronuncia resa nel caso G.L. c. Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo [CEDU Sez. I. 10 settembre 2020, ric. 59751/15](#). Per commenti si veda: G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU. Riflessioni a margine della Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2020, pp. 508-523; F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2021, in particolare pp. 186-188.

cronologia segue la “Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità” (2006), la quale è già stata ricordata sopra. Infine, l’elenco va integrato con un altro documento dell’UNESCO: le “*Policy Guidelines on Inclusion in Education*” (2009) che promuovono un’inclusione che accolga tutte le diversità tra gli alunni. Gli strumenti richiamati illustrano -sia a livello internazionale che nazionale- una graduale apertura verso tutti i soggetti fragili nel mondo dell’istruzione, anche se gli interventi più incisivi e dettagliati riguardano i disabili. Il quadro giuridico italiano sembra prestare grande attenzione al tema dell’accoglienza dei diversi tipi di fragilità, ma tutti questi soggetti riescono poi ad esercitare effettivamente i loro diritti e sono assicurate adeguate garanzie nelle normative e tramite altre iniziative?

Ebbene, la domanda appena formulata è di ampio respiro e richiederebbe un approfondimento molto più articolato rispetto all’impostazione data al presente contributo. Quindi, per restringere il campo di ricerca, ci si propone di esaminare se gli strumenti utilizzati nei confronti dei disabili possano servire come una sorta di matrice per un’altra categoria, cioè per la tutela degli alunni con *background* migratorio.

#### **4. Differenziazione tra le fragilità e le relative tutele**

Per verificare se le misure elaborate per la tutela dei disabili possano essere estese agli alunni con *background* migratorio, occorre esaminare se i concetti di base utilizzati per definire la tutela dei disabili sono applicabili agli alunni con *background* migratorio e se le difficoltà incontrate dai due gruppi sono simili o, almeno, paragonabili. Solo se entrambe le risposte sono affermative si potrà proseguire adottando la stessa logica nella scelta degli strumenti normativi di protezione, altrimenti sarà necessario modificare l’impostazione.

Com’è stato accennato sopra, la tutela delle persone disabili ha subito una sostanziale trasformazione negli anni. La Convenzione ONU sui diritti dei disabili ha segnato una svolta nell’approccio usato poiché ha tralasciato il concetto di integrazione dei disabili, che era stato utilizzato fino a quel momento, preferendo promuovere il concetto di inclusione. Per capire meglio la differenza tra i due concetti, conviene richiamare i commenti elaborati dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) sul diritto all’istruzione<sup>38</sup>:

Integrazione: «un processo di collocamento di persone con disabilità nelle istituzioni educative tradizionali esistenti purché queste persone riescano ad adattarsi ai requisiti standardizzati di tali istituzioni»;

---

<sup>38</sup> UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD Committee). Il Comitato ha il compito di monitorare l’attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità da parte degli stati che hanno ratificato la Convenzione. Le definizioni sono state pubblicate nei Commenti Generali n. 4, (art. 24) para. 11, 2016. Per approfondimenti si veda D. FERRI, *Unveiling the Challenges in the Implementation of Article 24 CRPD on the Right to Inclusive Education. A Case-Study from Italy*, in *Laws*, n. 7, 2018.

Inclusione: «un processo di riforme sistematiche che incorporano cambiamenti e modifiche di contenuti, metodi di insegnamento, approcci, strutture e strategie di istruzione per superare le barriere con una visione mirata a fornire a tutti gli studenti della pertinente fascia d'età un'esperienza di apprendimento equa e partecipativa e un ambiente che meglio corrisponde alle loro esigenze e preferenze».

I due concetti si distinguono principalmente per il tipo di adattamento richiesto: mentre nel caso dell'integrazione è il disabile che è chiamato ad adattarsi ai requisiti esistenti e standardizzati, nel caso dell'inclusione è l'ambiente che deve subire l'adattamento e creare delle condizioni per un apprendimento equo e partecipativo. Il concetto di integrazione sembra essere superato da quello di inclusione, come emerge anche dalle normative nazionali di riferimento, in particolare da quelle attinenti alla riforma della "Buona Scuola".

Occorre ora esaminare se le categorie appena definite con riferimento agli alunni con disabilità siano applicabili agli alunni con *background* migratorio e se esse assumano lo stesso significato che hanno per i disabili.

L'accesso all'istruzione degli stranieri<sup>39</sup> è disciplinato dalle norme sull'immigrazione, come stabilisce l'art. 38 del d.lgs. 286/1998: «i minori stranieri sono soggetti all'obbligo scolastico e ad essi si applicano tutte le norme vigenti in materia di diritto all'istruzione»<sup>40</sup>.

Nella stessa norma si trovano ulteriori elementi che mettono in luce le caratteristiche dell'inserimento delle persone straniere nel tessuto sociale italiano. La parola chiave è integrazione. L'art. 4 bis del d.lgs. 286/1998 fornisce una definizione a questo proposito: «un processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con reciproco impegno a partecipare nella vita economica, sociale e culturale della società». Lo strumento per l'attuazione dell'integrazione è denominato "Accordo di integrazione" ed è stipulato tra lo Stato e lo straniero, dove quest'ultimo si impegna a sottoscrivere specifici impegni di integrazione. Tra questi impegni si trova anche il requisito di «garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori»<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Le normative richiamate in questi paragrafi utilizzano la terminologia "stranieri" e si applicano ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea. Tuttavia, anche se l'ambito soggettivo delle normative è limitato, esse indicano con chiarezza le aspettative del legislatore nei confronti di tutti coloro che intendono soggiornare in Italia.

<sup>40</sup> Il diritto all'istruzione trova applicazione nei confronti di tutti i *minori stranieri presenti sul territorio*, indipendentemente dal loro status giuridico. La Corte costituzionale ha affermato che i diritti fondamentali ed inviolabili dell'uomo spettano anche allo straniero e, laddove la norma di legge differenzia tra cittadini e stranieri, il nucleo minimo di tali diritti, tra cui il diritto all'istruzione, deve essere riconosciuto ad ogni individuo. Cfr. Sent. nn. 120/1967 e 104/1969. Sulla base di questi principi viene riconosciuto ai minori non regolarmente soggiornanti il diritto all'istruzione dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Si veda anche: A. DE FUSCO, *Sul diritto all'istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni di immigrazione in Italia*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018, p. 161. Il D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 nell'art. 45 sancisce espressamente che i minori stranieri hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della propria posizione nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani.

<sup>41</sup> art. 2, comma 4, punto d) del D.P.R. 14 settembre 2011, n. 179



Rimanendo nell'ambito della disciplina sull'immigrazione, un altro documento, il “Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro”, delinea la strategia del governo per i percorsi di integrazione<sup>42</sup>. Tra essi viene individuata la scuola, come luogo principale del processo di integrazione attraverso l'insegnamento della lingua italiana e dell'educazione civica. In questo senso, l'integrazione assume una portata più ampia, in quanto incanala e dirige il processo verso determinati obiettivi scegliendo determinati valori<sup>43</sup>.

Quindi per gli alunni provenienti da un contesto migratorio, l'integrazione sembra assumere un significato diverso rispetto a quello dell'inserimento dei disabili nelle istituzioni educative create per gli alunni normodotati. Mentre da parte dei disabili si richiede un adattamento compatibile con il loro stato psico-fisico, gli alunni stranieri devono acquisire determinate competenze durante il percorso, sulla base dei doveri prescritti in termini generali dall'art. 4 bis del d. lgs 286/1998.

Tali competenze riguardano i principi fondamentali della cultura e della Costituzione italiana, ma soprattutto la lingua italiana, e insieme costituiscono le basi ma anche le condizioni di una piena partecipazione nella vita sociale e scolastica<sup>44</sup>. Ci preme sottolineare che non si parla di assimilazione: questa interpretazione dell'integrazione non cancella le differenze, anzi implica il rispetto per le identità degli stranieri e della popolazione locale attraverso un'interazione positiva e una pacifica coabitazione<sup>45</sup>. L'obiettivo delle politiche di integrazione è di costruire una base comune di valori e scelte condivise da

---

<sup>42</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, MINISTERO DELL'INTERNO E MIUR, *Italia 2020. Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e Incontro*, 2010.

<sup>43</sup> Il Piano d'azione della Commissione sottolinea che, insegnando la democrazia, la cittadinanza e le capacità del pensiero critico, le scuole svolgono un ruolo importante nel prevenire l'attrazione dei giovani verso le ideologie, le organizzazioni e i movimenti estremisti violenti. COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'integrazione*, *op.cit.*, p. 9.

<sup>44</sup> L'integrazione linguistica è stata oggetto di numerosi studi e ricerche collettive sia nel contesto euro-unitario che nell'ordinamento nazionale. A titolo di esempio si può richiamare il saggio di Casamassima e Delledonne nel quale ci si interroga sulle capacità e i limiti delle fonti normative e di *soft law* dell'UE riguardo all'integrazione linguistica degli stranieri nell'ambito delle istituzioni formative. V. CASAMASSIMA, G. DELLEDONNE, *Integrazione linguistica e multilinguismo nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea. La prospettiva dell'integrazione scolastica dei migranti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2015. Piergigli considera il requisito della conoscenza linguistica nell'ambito più ampio dell'integrazione di cittadini di Paesi terzi negli Stati membri dell'UE. V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli immigrati da Paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, pp. 63-88; V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2013. Il progetto PRIN 2010-11 “La lingua come fattore di integrazione sociale e politica” coordinato dal Prof. Paolo Caretti ha dedicato particolare attenzione all'integrazione linguistica. Si veda: F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, E. ROSSI (a cura di), *Lingua, istruzione e integrazione delle nuove minoranze*, Pisa University Press, Pisa, 2017; S. BARONCELLI (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Giappichelli, Torino, 2017;

Più recentemente, Piergigli analizza fino a che punto sono compatibili con i valori di pluralismo linguistico, etnico, religioso e culturale, sui quali è fondata l'UE, i requisiti linguistici che gli immigrati devono rispettare nei vari Stati membri e suggerisce che «da lingua della minoranza (autoctona o immigrata che sia) ... dovrebbe piuttosto fungere, mediante adeguate politiche pubbliche, da veicolo di trasmissione della cultura e dell'identità dell'altro, cultura e identità che vanno salvaguardate e valorizzate non nell'interesse esclusivo del gruppo che ne è portatore, bensì della società nel suo complesso». V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, p. 133.

<sup>45</sup> G. ZINCONI (a cura di), *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 88.



parte dell'intera comunità, dove gli stranieri inevitabilmente devono adattarsi alle caratteristiche civiche e linguistiche della comunità accogliente<sup>46</sup>.

Tornando al mondo della scuola, sarebbe troppo semplicistico dire che il raggiungimento degli obiettivi previsti dalle norme sull'immigrazione sia sufficiente per creare un'ambiente favorevole ad una piena partecipazione e apprendimento. Innanzitutto, gli studenti stranieri costituiscono il 10% degli alunni<sup>47</sup> e, di conseguenza, la società stessa non può rimanere immune ai cambiamenti che le migrazioni generano<sup>48</sup>.

In più, nemmeno il rimanente 90% costituisce un gruppo omogeneo perché ognuno possiede delle identità multiple<sup>49</sup> e partecipa a diverse forme di socializzazione; a scuola questo si traduce in diversità, o, se si vuole, nell'unicità dell'individuo, il che chiede risposte diversificate nelle sfide dell'apprendimento.

Per rispondere ai bisogni dei diversi gruppi ed individui in una situazione come quella appena indicata, è opportuno tornare al concetto di inclusione che prevede l'adattamento dell'ambiente alle esigenze di apprendimento di ciascuno. Senza adattamento, permane, infatti, il rischio che le scelte standardizzate non siano accessibili a tutti o non funzionino in modo efficiente. Queste considerazioni sembrano coincidere con le "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri" enunciate dal MIUR che parlano di un modello di *integrazione nella scuola inclusiva*<sup>50</sup>. Il concetto cattura e collega entrambe le nozioni, in quanto l'integrazione si riferisce alla necessità di acquisire determinate competenze e conoscenze, mentre l'inclusione prevede l'adattamento dell'ambiente alle esigenze specifiche di tutti gli alunni per assicurare una piena partecipazione e il pieno sviluppo della potenzialità di ogni studente.

Detto ciò, si può constatare che l'ipotesi secondo la quale i concetti a base della tutela dei disabili possano essere applicati agli alunni con *background* migratorio trova una limitata affermazione. Si è visto che il concetto dell'integrazione, nel caso degli stranieri, assume un significato più complesso rispetto a quello

---

<sup>46</sup> Questo obiettivo viene definito anche come "integrazione civica" Cfr. G. SCIORTINO, *È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte*, in *Quaderni, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento*, 2015, p. 28. Più in generale si rimanda all'interessante analisi sulle scelte politiche (assimilazione, integrazione, multiculturalismo) dello Stato accogliente nel trattamento delle differenze tra migranti e nativi. T. MODOOD, *Post-immigration 'difference' and integration: The case of Muslims in Western Europe*, The British Academy, London, 2012; S. CASTLES, H. DE HAAS, M. J. MILLER, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, (5<sup>th</sup> ed), Guilford Press, New York, 2014, in particolare Chapter 12. *New Ethnic Minorities and Society*.

<sup>47</sup> ISMU, *26° rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 122.

<sup>48</sup> V. PIERGIGLI, *Integration of third country nationals and the European Union: an opportunity not to be missed*, in P. DE MURO, S. M. FRATINI, A. NACCARATO (a cura di), *Economics, Policy and Law, Proceedings of the Research Days, Department of Economics*, Roma Tre Press, Roma, 2020, p. 131; Inoltre, si veda un saggio di più ampio respiro, non circoscritto alle sole minoranze di origine immigrata: V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze*, *op.cit.*

<sup>49</sup> L'affermazione ha una valenza generale, ma è ancora più evidente nelle regioni caratterizzate da una popolazione variegata in base alla provenienza regionale e all'appartenenza a un gruppo linguistico, ecc. Cfr. A. PAASI, A., *The Resurgence of the "Region" and "Regional Identity": Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe*, in *Review of International Studies*, February 2009, p. 32.; M. ANTONSICH, *Living in diversity: Going beyond the local/national divide*, in *Political Geography*, March 2018, pp. 1-9; S. DI MARE, L. SAULLE, *Il non cittadino nella costituzione italiana ed il diritto all'istruzione del minore straniero*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019, p. 10.

<sup>50</sup> MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, 2014, p. 3.

stabilito per i disabili: infatti, si parla di ottenere dei saperi e di far proprie delle conoscenze e soddisfare dei requisiti andando oltre l'adattamento. In più, nel caso degli alunni con *background* migratorio sembra prevalere l'integrazione sull'inclusione, mentre nel caso dei disabili le normative più recenti indicano il superamento dell'integrazione a favore dell'inclusione. Queste divergenze già indicano degli ostacoli e chiedono cautela nel trasferimento degli strumenti elaborati per i disabili a quest'altra categoria di alunni fragili.

Ora esaminiamo l'altro criterio menzionato sopra: accertiamo se le difficoltà che le due categorie affrontano sono paragonabili. Dal punto di vista formale, i disabili e gli altri alunni fragili che rientrano nelle categorie tutelate dalla legge 170/2010 dispongono di un certificato medico che attesta il disturbo clinicamente diagnosticato per le difficoltà di apprendimento oggettive, mentre gli alunni con *background* migratorio si trovano di fronte a difficoltà di natura senz'altro diversa. Le difficoltà più evidenti, quelle linguistico-culturali, sono spesso etichettate come temporanee, suggerendo che l'acquisizione delle competenze linguistiche sia solo questione di tempo. Tali conclusioni sono spesso affrettate e riduttive. Innanzitutto, come diverse ricerche dimostrano, la conoscenza della lingua italiana ha diversi livelli. I giovani imparano in un breve periodo di tempo il vocabolario per poter comunicare nella vita quotidiana, ma per poter studiare e approfondire le varie discipline insegnate a scuola serve molto più tempo<sup>51</sup>. Inoltre, e forse anche questo aspetto dovrebbe essere più considerato, molti studenti con *background* migratorio sono portatori di problemi più complessi e di durata più lunga. Basti menzionare le possibili esperienze traumatiche legate alla migrazione, l'inserimento in un ambiente spesso molto diverso rispetto a quello del Paese di origine e la situazione socio-economica di molte famiglie immigrate. Tutti questi elementi producono un effetto sull'apprendimento dell'alunno e necessiterebbero di supporto, sostegno e accompagnamento.

Invece, la circolare ministeriale n. 8 del 6 marzo 2013 sembra dedicare attenzione solo alle questioni linguistiche: è possibile l'attivazione di un percorso individualizzato e personalizzato nel caso di alunni che sperimentano delle difficoltà derivanti dalla non conoscenza della lingua italiana, alla condizione che esso sia messo in atto per il tempo strettamente necessario<sup>52</sup>. La circolare non fornisce ulteriori dettagli

---

<sup>51</sup> L'apprendimento dell'italiano di scolarità (lingua veicolare di studio) non avviene in maniera spontanea. Richiede tempi protratti e interventi mirati da parte di tutti i docenti, i quali agiscono non solo come insegnanti della disciplina, ma anche come docenti della "microlingua" della loro disciplina. G. FAVARO, *L'italiano che include: la lingua per non essere stranieri. Attenzioni e proposte per un progetto di formazione linguistica nel tempo della pluralità*, in *Italiano LinguaDue*, n. 1, 2016, pp. 1-12. Così, anche: MIUR, *Linee guida per l'accoglienza*, *op.cit.*, pp. 16 ss.

<sup>52</sup> La Circolare del 6 marzo 2013, n. 8 indica la possibilità di utilizzare le 2 ore di insegnamento della seconda lingua comunitaria nelle scuole secondarie di primo grado anche per potenziare l'insegnamento della lingua italiana per gli alunni stranieri.

riguardo agli obiettivi da raggiungere per permettere la misurazione del tempo “strettamente necessario”<sup>53</sup>.

Dati i diversi livelli di conoscenza della lingua italiana, il lasso di tempo può essere notevolmente variabile. Il riconoscimento dell’importanza dell’insegnamento della lingua italiana è avvenuto con la legge 107/2015, la quale ha inserito l’italiano come L2 tra gli obiettivi dell’ampliamento dell’offerta formativa anche in collaborazione con l’apporto delle comunità di origine, le famiglie e i mediatori culturali<sup>54</sup>. Tuttavia, l’attuazione di questo obiettivo sembra ancora lontana. L’ultimo documento dell’Osservatorio per l’integrazione degli alunni stranieri e per l’interculturalità<sup>55</sup> che si intitola “E’ la lingua che ci fa uguali, Nota per ripartire senza dimenticare gli alunni stranieri”<sup>56</sup>, mette al centro dell’attenzione l’importanza di una buona conoscenza della lingua italiana e propone di lanciare un piano nazionale di L2, dentro e fuori le scuole, coinvolgendo la RAI, le associazioni, le comunità locali e, naturalmente, le scuole. Lo stesso documento nota che attualmente gli insegnanti di L2 sono presenti solo nei Centri provinciali per l’istruzione degli adulti (CPIA), ma non nelle scuole frequentate dalla grande maggioranza degli alunni che hanno bisogno di un insegnamento approfondito della lingua italiana.

## 5. Oltre la lingua: altre questioni sulle tutele degli alunni con *background* migratorio

La questione della conoscenza della lingua italiana ha identificato un punto critico: le fonti normative la considerano come un elemento *sine qua non* dell’integrazione, ma gli strumenti effettivamente messi a disposizione delle scuole e degli alunni non sembrano essere adeguati al raggiungimento del risultato. La legge 107/2015 apre verso l’insegnamento della lingua italiana L2 superando una visione che punta sul

---

<sup>53</sup> La Nota MIUR del 22 novembre 2013, n. 2563 sembra dare delle indicazioni ancora più restrittive riguardo agli interventi didattici relativi all’apprendimento della lingua italiana e suggerisce solo in via eccezionale la formalizzazione di un Piano Didattico Personalizzato (PDP). «Si tratta soprattutto -ma non solo- di quelli alunni neo arrivati in Italia, ultratredicenni, provenienti da Paesi di lingua non latina (*omissis*) ovvero ove siano chiamate in causa altre problematiche.»  
<sup>54</sup> art. 1 comma 7 lettera r) della legge 13 luglio 2015, n. 107.

<sup>55</sup> L’Osservatorio è l’organo di consultazione istituito e ricostituito dal Ministero per l’Istruzione. La prima formazione dell’Osservatorio risale al 2006 (Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione del 6 dicembre 2006, n. 319), ma fino agli ultimi anni funzionava a singhiozzo. Il decreto ministeriale 5 settembre 2014, n. 718 gli ha attribuito un mandato triennale, poi nel 2017 esso è diventato permanente, anche se per due anni non è stata convocata alcuna riunione. È stato ricostituito con decreto ministeriale del 4 dicembre 2019 nella sua forma attuale. I suoi componenti sono dirigenti scolastici, rappresentanti di enti di ricerca, di associazioni e di altri ministeri. Il Comunicato MIUR del 9 novembre 2017 menziona inoltre delle “associazioni di giovani di cittadinanza non-italiana” tra i componenti, senza aggiungere ulteriori dettagli.

<sup>56</sup> Le proposte dell’Osservatorio sono consultabili sul sito [Tuttoscuola](http://Tuttoscuola), luglio 2020. Già le proposte precedenti dell’Osservatorio hanno sottolineato l’importanza dell’insegnamento della lingua italiana con iniziative che coinvolgono tutti gli attori: *Diversi da chi? Raccomandazioni per l’integrazione degli alunni stranieri e per l’interculturalità*, Nota MIUR 9 settembre 2015, Prot. n. 5535; Per il contributo del Gruppo 1 dell’Osservatorio, Insegnamento dell’italiano come lingua seconda e valorizzazione del plurilinguismo si veda: G. FAVARO, *L’italiano che include: la lingua per non essere stranieri*, *op.cit.*

mero recupero delle lacune attraverso un percorso individualizzato e personalizzato dell'alunno, ma l'obiettivo non ha trovato ancora una diffusa attuazione come indica la sollecitazione dell'Osservatorio<sup>57</sup>. Nei paragrafi precedenti abbiamo verificato che, anche se il traguardo di inclusione è condiviso sia dagli alunni disabili che da quelli con *background* migratorio, il percorso e gli strumenti che mirano all'inclusione devono essere necessariamente diversificati in base alle caratteristiche ed esigenze proprie delle due categorie. Infatti, le normative predispongono l'insegnante di sostegno per gli alunni disabili ai sensi della legge 104/1992, mentre gli alunni con *background* migratorio vengono presi in carico da parte di tutti e ciascuno dei docenti assegnati alla classe<sup>58</sup>. Mentre l'azione coordinata dei docenti in molti casi porta ai risultati desiderati, ci sono delle situazioni dove sembra che sia molto importante per l'alunno fragile avere una persona di riferimento con la quale confrontarsi, sia per l'apprendimento che per il benessere mentale. In particolare, si può pensare agli alunni stranieri neo-arrivati, oppure a coloro che rischiano l'abbandono scolastico: l'accompagnamento individualizzato tramite un tutor faciliterebbe l'inserimento nel nuovo ambiente dei primi e scongiurerebbe il fallimento scolastico dei secondi. Non si parla di un insegnante di sostegno sull'esempio di quello previsto dalla legge 104/1992, perché i compiti affidati a questa figura sono molto diversi, spesso vanno oltre le mura scolastiche e includono aspetti legati all'inserimento nel tessuto sociale più ampio. Quanto la figura del tutor sia fondamentale nel successo del percorso formativo è stato evidenziato da molteplici iniziative, ma basti riportare qui il progetto "Almeno una Stella" attuato in diverse città italiane con l'obiettivo di accompagnare ragazzi neo-arrivati con azioni dedicate per l'apprendimento della lingua e aiuto nello studio, per sostenere il momento dell'orientamento e la delicata fase di passaggio dalla scuola secondaria di primo a quella di secondo grado e per far conoscere ed abitare la città e i suoi luoghi di aggregazione<sup>59</sup>. Ancora più esplicite sono le conclusioni di una ricerca empirica svolta dall'ISMU riguardo a minori stranieri non accompagnati (MSNA): al di là del diritto all'istruzione e alla formazione sulla carta, ciò che fa la differenza in molti casi è l'accompagnamento di adulti significativi incontrati nel sistema di accoglienza. Può trattarsi di educatori in grado di proteggere le vulnerabilità e valorizzare l'intraprendenza di questi minori; di insegnanti e formatori con un ruolo cruciale nell'orientare ed incoraggiare i ragazzi ad intraprendere e proseguire un percorso di studi; e ancora, di operatori capaci di negoziare con le istituzioni l'inserimento e le *chances* dei MSNA seguiti<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Le iniziative e le buone pratiche di singoli istituti non mancano, si veda ad es. IC Grezzana (VR) PTOF 2019-22, Iniziative di ampliamento curricolare, Progetto "Impariamo in italiano 2020-21".

<sup>58</sup> G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, op.cit., p. 43.; e Nota MIUR 22 novembre 2013, n. 2563.

<sup>59</sup> Il Progetto è stato sperimentato per due anni a Milano, Arezzo, Torino, Bologna, nella Provincia Autonoma di Trento e in Friuli. Sulle esperienze molto positive si veda: G. FAVARO, M. NAPOLI (a cura di), *Almeno una stella. Un progetto di tutoraggio per gli adolescenti immigrati*, Franco Angeli, Milano, 2016.

<sup>60</sup> M. SANTAGATI, A. BARZAGHI, E. COLUSSI, *Sguardi incrociati sui percorsi educativi dei minori stranieri non accompagnati. Un'indagine esplorativa*, in: M. SANTAGATI, E. COLUSSI (a cura di), *Alunni con background migratorio in Italia. Le opportunità oltre gli ostacoli. Rapporto nazionale*, Fondazione ISMU, Milano, 2020, pp. 117-156.

Al momento attuale, gli alunni fragili a causa del loro *background* migratorio possono contare su persone di riferimento previste da specifici progetti di tutoraggio cui partecipano enti o associazioni esterni alla scuola, e finanziati grazie soprattutto a fondi europei, oppure su persone guidate dal proprio altruismo e convinzione. In attesa di un intervento normativo nella direzione suggerita, sarebbe altrettanto importante intervenire sulla formazione in materia di inclusione di tutti i docenti, visto che gli alunni fragili non certificati sono presi in carico da tutti gli insegnanti della classe. Tuttavia, i decreti attuativi della legge 107/2015 limitano le novità in tema di inclusione agli studenti disabili certificati e riservano la formazione dei docenti in didattica speciale quasi esclusivamente agli insegnanti di sostegno<sup>61</sup>.

Queste criticità si manifestano anche di fronte ad una piena consapevolezza di tutto il corpo docente sulle caratteristiche di fragilità presenti nella scuola e pubblicate nel “Piano Annuale di Inclusione” (PAI). Il PAI è lo strumento per una progettazione dell’offerta formativa in senso inclusivo, il fondamento sul quale sviluppare una didattica attenta ai bisogni di ciascuno in base a un’accurata valutazione del grado di inclusività della scuola, e che promuove obiettivi di miglioramento. Tuttavia, la normativa non si preoccupa di mettere a disposizione degli strumenti (di formazione) specifici che permettono ai docenti di acquisire le necessarie competenze per migliorare l’inclusione degli alunni<sup>62</sup>.

Ciò considerato, è evidente come l’inclusività sia caratterizzata da aspetti di luce e di ombra. In termini generali, si può constatare come il quadro normativo sia sensibile verso le diverse forme di fragilità e la loro tutela. All’interno della categoria dei BES sono incluse le varie tipologie di fragilità con tutele articolate in fonti diverse<sup>63</sup>. Tuttavia, nei casi dei BES non certificati, come nel caso degli alunni con *background* migratorio, le tutele predisposte vengono realizzate tipicamente con azioni positive e sono previste garanzie minori. Come si è visto, l’assistenza linguistica è prevista, ma non ci sono criteri riguardo alla sua qualità, oppure obiettivi specifici da raggiungere. Considerazioni simili valgono per la presa in carico degli alunni svantaggiati, ma non certificati, da parte di tutti e ciascuno degli insegnanti assegnati alla classe. La scelta di lasciare un ampio spazio alle azioni positive offre l’opportunità di scelte innovative, ma ha anche delle forti limitazioni: rimane una notevole discrezionalità in mano ai docenti sul se e sul

---

<sup>61</sup> Per un’analisi critica e dettagliata sulla riforma della formazione dei docenti cfr. G. MATUCCI, “Buona Scuola”: *l’inclusione scolastica alla prova, op.cit.*, pp. 15 ss.

<sup>62</sup> Il PAI è stato istituito dalla Circolare 6 marzo 2013, n. 8, poi specificato dalla Nota 27 giugno 2013 Prot. n. 1551. La Nota riconosce la necessità di una formazione adeguata per aiutare le istituzioni scolastiche a cimentarsi nella nuova sfida, ma non prevede alcuna misura specifica. In termini più generali, ma con simili osservazioni si veda: G. MALUSÀ, *Il fallimento delle prescritte soluzioni: un approccio critico all’insuccesso scolastico dei minori di origine migrante in Italia*, in *Encyclopaedia*, n. 51, 2018, p. 57.

<sup>63</sup> La molteplicità e complessità delle fonti di per sé costituisce una criticità. Cfr. M. BRUSCHI, S. MILAZZO, *L’inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma inclusivo e scelte normative*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2018; F. DOVIGO, *Introduzione*, in F. DOVIGO, C. FAVELLA, A. PIETROCARLO, V. ROCCO, E. ZAPPELLA (a cura di), *Nessuno escluso. Trasformare la scuola e l’apprendimento per realizzare l’educazione inclusiva. Atti del convegno*, Università di Bergamo, 2016, pp. 16-17.

come avviare un percorso di inclusione con una metodologia *adattata* alle esigenze dell'alunno o, meglio, alla sua persona. Infatti, la Nota Ministeriale rimette all'esclusiva discrezionalità dei docenti la decisione in ordine alle scelte didattiche, ai percorsi da seguire e alle modalità di valutazione<sup>64</sup>.

Ed è questo il punto dove si formula l'ultima domanda del presente contributo: cosa succede, se nonostante le evidenti difficoltà, il Consiglio di classe o il *team* dei docenti non attiva percorsi individualizzati e personalizzati<sup>65</sup>? Chi può sollecitare un intervento e con quale efficacia? I genitori possono formulare delle richieste accompagnate da diagnosi cliniche, gli operatori dei servizi sociali possono segnalare dei disagi che vanno oltre a quello che è considerato "normale" e che possono avere delle ripercussioni negative sull'apprendimento scolastico. Queste segnalazioni certamente hanno un peso nelle decisioni prese dai docenti. Ci possono, però, essere delle situazioni nelle quali nessuno interviene nell'interesse di un alunno: ad esempio si può pensare al caso di alunni stranieri dove i genitori non parlano italiano o non comunicano con la scuola. A questo proposito è opportuno richiamare il già menzionato ruolo degli operatori dei servizi di accoglienza nel successo del percorso scolastico dei MSNA. Come è stato detto, la loro capacità di negoziare con le scuole è spesso indispensabile nella scolarizzazione di questi minori estremamente fragili. Seguendo questo filo logico si propone un coinvolgimento più attivo e sistematico di quegli attori sociali che hanno già maturato esperienza nell'accoglienza e l'accompagnamento degli immigrati: i mediatori culturali<sup>66</sup>, i servizi di accoglienza o le associazioni degli stessi immigrati. Questi soggetti possono rappresentare gli interessi degli alunni nelle scuole, ma allo stesso tempo possono essere di aiuto per la scuola nei delicati *reach-out* e nella comunicazione con le famiglie con *background* migratorio<sup>67</sup>.

L'attuazione dell'auspicata cooperazione non trova ostacoli nell'assetto normativo; singole scuole se ne avvalgono già avviando molteplici progetti. Tuttavia, essa rimane solo un'opportunità e la scelta è nelle mani della scuola a seconda delle ambizioni e delle risorse a disposizione. La normativa non prevede alcuna garanzia che gli alunni con BES non certificati possano beneficiare dei percorsi individualizzati e questa lacuna può incidere sull'effettivo esercizio del diritto all'istruzione.

Le riflessioni di questi ultimi paragrafi hanno fatto emergere diverse criticità nella tutela degli alunni con *background* migratorio durante il loro percorso di integrazione e inclusione scolastica. Come si è detto,

---

<sup>64</sup> Nota MIUR del 22 novembre 2013, n. 2563, 3.

<sup>65</sup> Gli alunni certificati ai sensi delle leggi 104/1992 e 170/2010 hanno il diritto di avvalersi delle misure previste e disciplinate dalle normative stesse.

<sup>66</sup> In numerose scuole sono già presenti i mediatori culturali anche se il loro grado di coinvolgimento varia tra l'interpretariato occasionale e una vera mediazione culturale. Per approfondimenti si rimanda a: M. MAHMOUD, *La mediazione, una risorsa fondamentale nei rapporti scuola-famiglia*, in E. CICCARELLI (a cura di), *Scuola e famiglie immigrate: un incontro possibile*, Fondazione ISMU, Milano, 2019, pp. 63-68.

<sup>67</sup> Anche le Linee guida del MIUR per l'accoglienza e l'integrazione degli studenti stranieri hanno espressamente invitato le scuole a promuovere la partecipazione dei genitori degli alunni stranieri alle attività della scuola e alle associazioni dei genitori. MIUR, *Linee guida per l'accoglienza*, *op.cit.*, p. 12.



all'interno del quadro normativo, generalmente ben disposto nei confronti dell'inclusione e integrazione, troppo spazio è affidato alle iniziative avviate dalle singole scuole e secondo la loro discrezionalità. Anche se queste iniziative permettono di promuovere e migliorare l'inclusione e l'integrazione, di frequente esse non sono a disposizione di tutti. Mancano delle garanzie che rendano possibile agli alunni con *background* migratorio di beneficiare di queste iniziative per sviluppare pienamente il loro potenziale, ovvero di misure che rimuovano gli ostacoli che impediscono un pieno sviluppo della persona umana ed una piena partecipazione nell'ambito dell'istruzione. Per questo, sono stati identificati dei nodi tematici da affrontare tramite un intervento legislativo, che potrebbe promuovere l'attuazione dei principi costituzionali. In primo luogo, occorrerebbe assicurare ad ogni alunno con svantaggio linguistico-culturale l'accesso all'insegnamento della lingua italiana come L2 fino al raggiungimento di un livello avanzato della sua conoscenza. In secondo luogo, bisognerebbe prevedere la possibilità di avere una figura di riferimento, un tutor che accompagni e sostenga l'alunno durante il percorso scolastico dall'orientamento all'inserimento. Infine, appare opportuno controbilanciare l'esclusiva discrezionalità del Consiglio di classe o del *team* dei docenti introducendo a livello normativo l'attivazione di un percorso individualizzato, per contrastare lo svantaggio dell'alunno. L'attuazione delle proposte potrebbe avvenire attraverso il consolidamento degli strumenti già esistenti e testati tramite numerosi progetti. Dal rafforzamento delle tutele deriverebbe un percorso di integrazione e inclusione irrobustito, il quale poi porterebbe il suo contributo per raggiungere altri risultati di integrazione sociale nel lungo periodo.

## 6. Note conclusive

Le riflessioni elaborate in questo articolo prendono spunto dal Piano d'azione della Commissione per l'integrazione e l'inclusione degli immigrati. Com'è stato richiamato, questo documento indica diversi ambiti nei quali la scuola direttamente o indirettamente svolge un ruolo cruciale nella preparazione dei giovani alla vita adulta, non solo in termini di formazione scolastica e professionale ma anche come luogo di socializzazione dove quotidianamente si trasmettono i valori comuni di convivenza ed i saperi indispensabili per una cittadinanza attiva. Per misurare il successo dell'integrazione nelle società degli Stati membri dell'UE, la Commissione utilizza degli indicatori: l'abbandono scolastico, il livello di formazione e il rischio di povertà ed esclusione.

Questo articolo non aveva lo scopo di analizzare i dati rappresentati dagli indicatori, ma ha utilizzato gli indicatori come punti di riferimento, in quanto predispongono degli obiettivi di miglioramento. I dati servono per una lettura contestuale dell'integrazione e dell'inclusione degli alunni con *background* migratorio ed è utile menzionare che le statistiche indicano con chiarezza il divario tra studenti italiani e

quelli con *background* migratorio, con particolare riferimento alle prime generazioni<sup>68</sup>. Anche se consideriamo la situazione italiana in chiave comparata, con riferimento al livello europeo, ci accorgiamo che rimangono ampi margini di miglioramento per l'Italia<sup>69</sup>.

Gli indicatori racchiudono molteplici aspetti, per cui servono numerose azioni di varia natura per incidere sui risultati da essi presentati. Limitandosi ad alcuni aspetti, abbiamo esaminato il quadro normativo italiano, con l'obiettivo di capire meglio in quale ambiente normativo il Piano d'azione trova applicazione e di identificare le tematiche con spazio di miglioramento. Si è così delineato un modello di *integrazione nella scuola inclusiva*, che rappresenta un quadro flessibile, capace di adattarsi ai cambiamenti sociali. Nell'assetto normativo fondamentalmente ben disposto verso le diverse fragilità rimangono delle carenze in termini di garanzie per l'effettivo esercizio del diritto all'istruzione. Sono state identificate delle questioni specifiche in riferimento alle quali un intervento di potenziamento da parte del legislatore porterebbe dei cambiamenti non solo nelle aree strettamente circoscritte dall'ordinamento giuridico, ma i miglioramenti risulterebbero anche negli indicatori della Commissione. Una integrazione e una inclusione ben riuscita, infatti, si tradurrebbe in termini più pratici in un ridotto tasso di abbandono scolastico e nell'incremento del livello di titoli di studio che promettono migliori prospettive lavorative e sociali per gli alunni con *background* migratorio.

Nella realtà attuale prevale l'iniziativa delle scuole in un ampio spazio caratterizzato da azioni positive dove la raccolta e la divulgazione delle *best practices* è certamente necessaria ma non porterà ad una svolta. Finché non si realizzerà una riforma legislativa sistematica con l'obiettivo di creare una scuola inclusiva e *aperta a tutti e a ciascuno*, non sarà possibile estirpare le disparità determinate dalle differenze socio-culturali di partenza. Certo, ci saranno sempre delle eccellenze grazie alla dedizione, passione e talento di singoli insegnanti, ma l'opportunità di poter beneficiare di queste prassi spesso è solo questione di fortuna e non di una scelta garantita in base a un quadro normativo scrupolosamente strutturato nell'ottica dell'inclusione.

---

<sup>68</sup> ISTAT, *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia*, ISTAT, Roma, 2020, pp. 39-52.; Un raro ambito dove si può notare degli sviluppi positivi è la presenza degli studenti con *background* migratorio nei licei. Nell'anno scolastico 2018/19 circa il 30% di questo gruppo di alunni ha scelto il liceo, circa il 30% ha frequentato istituti professionali e il restante 40% è andato negli istituti tecnici. Un decennio prima solo circa il 20% aveva scelto il liceo e il 40% studiava negli istituti professionali, mentre la percentuale di chi frequentava gli istituti tecnici era analoga. ISMU, *26° rapporto sulle migrazioni, op.cit.*, p. 129.

<sup>69</sup> I dati statistici dal giugno 2021 sono consultabili sul sito dell'[Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat).

# Scuola e minoranze linguistiche nelle autonomie speciali alpine\*

di Matteo Cosulich

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli studi di Trento

e Esther Happacher

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli studi di Innsbruck

**Abstract [It]:** Il contributo affronta le forme di tutela e valorizzazione delle lingue minoritarie nelle autonomie speciali situate nell'arco alpino nel campo dell'istruzione. L'analisi delle discipline del Friuli Venezia Giulia, delle due province autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste evidenzia i diversi modelli scolastici e la loro evoluzione. Nell'analisi, particolare attenzione è rivolta all'aspetto dell'inclusione.

**Title:** Schooling and language minorities in Alpine special autonomies

**Abstract [En]:** The contribution deals with the forms of protection and enhancement of minority languages in the special autonomies located in the Alpine arc in the field of education. The analysis of the disciplines of Friuli Venezia Giulia, of the two autonomous provinces of Trento and Bolzano and of Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste highlights the different school models and their evolution. In the analysis, special attention is paid to the aspect of inclusion.

**Parole chiave:** scuola, inclusione, Trento e Bolzano, Valle d'Aosta, autonomie alpine, minoranze linguistiche

**Keywords:** school, inclusion, Trento, Bolzano, Valle d'Aosta, Alpine autonomies, language minorities

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Friuli Venezia Giulia. 2.1. La cornice internazionale e statutaria speciale. 2.2. La disciplina legislativa delle scuole slovene. 2.3. La disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola friulano giuliana. 3. Trentino-Alto Adige/Südtirol: le Province autonome di Trento e Bolzano. 3.1 La cornice internazionale. 3.2. La cornice statutaria comune alle due Province autonome. 3.3. La Provincia autonoma di Bolzano: l'articolo 19 dello Statuto speciale. 3.4. La Provincia autonoma di Bolzano: la disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola. 3.5. La Provincia autonoma di Trento: l'articolo 102 dello Statuto speciale. 3.6 La Provincia autonoma di Trento: la legislazione provinciale. 3.7. La Provincia autonoma di Trento: la disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola trentina. 4. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. 4.1. La cornice internazionale e statutaria speciale. 4.2. L'attuazione legislativa del bilinguismo scolastico valdostano. 4.3. La disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola valdostana. 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

Affrontare la questione della presenza delle minoranze linguistiche nella scuola, con specifico riferimento alle autonomie speciali alpine<sup>1</sup>, equivale a interrogarsi sulle forme di tutela e di valorizzazione delle rispettive lingue minoritarie ivi presenti, nell'ambito della disciplina dell'istruzione. L'analisi verrà qui di seguito condotta soffermandosi separatamente su ciascuna delle autonomie speciali che si collocano

---

\* Il saggio è frutto di una analisi e di una riflessione condivise degli Autori. Tuttavia i par. 2 e 4 sono da attribuire a Matteo Cosulich, il par. 3 a Esther Happacher; i par. 1 e 5 sono stati elaborati congiuntamente dagli Autori.

<sup>1</sup> È agevole constatare come «le Autonomie Speciali Alpine (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino, Alto Adige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia) presentano ragioni d'ordine storico, culturale e territoriale che accentuano e rendono evidente la condivisione di temi e percorsi di autonomia differenziata», tali da rendere particolarmente fruttuosa una loro comparazione (così la presentazione dell'associazione Autonomie Speciali Alpine, al sito *internet* [www.liatn.eu](http://www.liatn.eu)).

sull'arco alpino: il Friuli Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (e nel suo ambito, le due Province autonome di Trento e di Bolzano) e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Si tratta di realtà accomunate dall'essere, da un lato, «Regioni di confine, che costituiscono un crogiolo di idiomi diversi per le vicende storiche che hanno vissuto»<sup>2</sup> e, dall'altro, autonomie la cui specialità risulta «concepita innanzitutto come formula organizzativa per favorire l'integrazione fra le diverse componenti regionali»<sup>3</sup>. Al pari delle altre Regioni italiane, le autonomie speciali in discorso sono caratterizzate dal disporre oggi di potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, vuoi per espressa indicazione statutaria<sup>4</sup> vuoi in forza del disposto dell'art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3<sup>5</sup>.

Le non trascurabili differenze riscontrabili nelle discipline dell'uso delle lingue minoritarie nell'ambito dell'istruzione nelle autonomie speciali alpine non impediranno, in sede di conclusioni del presente scritto, di procedere a una comparazione fra tali discipline in quanto esse verranno previamente esaminate sulla base di una comune griglia concettuale. Così ci si soffermerà anzitutto sulla cornice internazionale e statutaria speciale in cui si inquadra la tutela della lingua minoritaria; cornice internazionale tanto più significativa, come vedremo, in presenza di minoranze nazionali che costituiscono penisole linguistiche strettamente collegate al rispettivo *kein-Staté*<sup>6</sup>. Tanto è vero che la tutela in discorso può fondarsi anche su accordi internazionali fra quest'ultimo e l'Italia.

Dopodiché si esamineranno le modalità con le quali la lingua minoritaria viene tutelata nell'ambito dell'istruzione, attraverso i distinti modelli del «bilinguismo totale» e del «separatismo linguistico»<sup>7</sup>. Nell'uno e nell'altro caso la lingua minoritaria viene impiegata come strumento di insegnamento, in quanto quest'ultimo viene impartito per tutte le materie, con l'eventuale eccezione della lingua italiana, nella lingua minoritaria. Una forma più tenue di tutela prevede l'insegnamento (non nella, ma) della lingua minoritaria, utilizzando quindi la lingua italiana come strumento di apprendimento dell'altra lingua.

---

<sup>2</sup> S. BARONCELLI, *Il ruolo chiave delle Regioni a Statuto speciale nella promozione dei diritti linguistici*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (curr.), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, 2016, 166.

<sup>3</sup> E. D'ORLANDO, *Genesis, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 12.

<sup>4</sup> Così l'art. 9, co. 1, n. 2 St. T-AA/S attribuisce alle Province autonome potestà legislativa concorrente in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)». La «scuola materna» ricade invece nella potestà legislativa provinciale primaria, ex art. 8, co. 1, n. 24 St. Vedi *amplius infra* par. 3.2.

<sup>5</sup> È il caso della Regione Friuli Venezia Giulia che, ai sensi dell'art. 6, co. 1, n. 1 St. FVG disporrebbe di potestà legislativa attuativo-integrativa in materia di «scuola materna; istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica», elevata però a legislazione concorrente appunto in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2011. Quanto alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, può reputarsi che essa disponga statutariamente di potestà concorrente in materia di «istruzione materna, elementare e media», ex art. 3 St. Vd'A oppure in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 a seconda se l'art. 3 St. venga qualificato come attributivo di potestà legislativa attuativo-integrativa ovvero concorrente (così, rispettivamente, R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, 7 ed., Milano, 2002, 28-35 e V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 267-275).

<sup>6</sup> F. TOSO, *Le minoranze linguistiche in Italia*, Bologna, 2008, 115.

<sup>7</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVI, 1976, 548.

Va infine rammentato come le finalità del progetto DISCO rendano particolarmente interessanti le esperienze caratterizzate dalla presenza di lingue minoritarie nel mondo scolastico: essa costituisce un elemento ulteriore di diversità che può stimolare per reazione una maggiore attenzione alle tecniche di inclusione, non soltanto nei confronti delle popolazioni alloglotte. In ciascuna delle quattro realtà prese in considerazione nel presente saggio, si esaminerà quindi la disciplina delle modalità di inclusione, al fine di verificare la fondatezza dell'assunto ora proposto.

## 2. Friuli Venezia Giulia.

### 2.1. La cornice internazionale e statutaria speciale

Il previo riferimento alla cornice internazionale è particolarmente appropriato nel caso della minoranza slovena stanziata in prossimità del confine orientale, soprattutto nella Venezia Giulia. Infatti, la tutela della minoranza slovena e della corrispondente lingua minoritaria, anche e soprattutto nel mondo dell'istruzione, si fonda non tanto su disposizioni di grado costituzionale racchiuse nello Statuto speciale di autonomia, quanto piuttosto su atti di diritto internazionale pattizio, successivamente trasfusi in atti legislativi statali, *omisso medio*, potrebbe dirsi; vale a dire saltando appunto il livello statutario (costituzionale).

Il peculiare contesto politico che condusse dapprima alla previsione costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia, quindi alla sua successiva, tardiva istituzione, grazie all'adozione dello Statuto regionale con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, fa sì che quest'ultimo risulti assai laconico in materia di tutela della minoranza linguistica slovena: essa non viene mai nominata né viene introdotta una qualche forma specifica di tutela, limitandosi invece alla generica previsione dell'art. 3 St. FVG<sup>8</sup>. Tanto è vero che non si riscontrano norme di attuazione statutaria dedicate alla minoranza slovena, eccezion fatta per il decreto legislativo 12 settembre 2002, n. 223 che, a ben vedere, attua nella Regione (non lo Statuto ma) una legge statale, la legge 15 dicembre 1999, n. 482, volta a tutelare le minoranze linguistiche storiche; ferma restando, comunque, ai sensi dell'art. 1, co.1 d.lgs n. 223, la disciplina specificamente dettata dallo Stato per la tutela della minoranza slovena in Friuli Venezia Giulia (legge 23 febbraio 2001, n. 38)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Si rammenti come l'art. 3 St. FVG preveda che «nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali». Si noti come detta disposizione statutaria sia calcata sull'art. 2 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, adottato con legge costituzione 26 febbraio 1948, n. 5 e tuttora vigente nel cosiddetto secondo Statuto trentino-altoatesino/sudtirolese (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670); peraltro in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* la disposizione in discorso viene invece declinata in ampie e molteplici forme di tutela delle minoranze linguistiche ivi stanziate (vedi *amplius infra* par. 3).

<sup>9</sup> Vedi *amplius infra* par. 2.2.

La tutela della minoranza linguistica slovena, e, per quel che qui interessa, dello sloveno nel mondo dell'istruzione è piuttosto assicurata da un atto di diritto internazionale pattizio: il *memorandum* d'intesa<sup>10</sup> che nel 1954 definì la «questione di Trieste»<sup>11</sup>. Più specificamente, l'allegato II al *memorandum* contiene uno statuto speciale per il territorio di Trieste che prevede nella «zona amministrata dall'Italia», corrispondente all'attuale Provincia di Trieste, forme di tutela per il «gruppo etnico jugoslavo» (*rectius* gruppo linguistico sloveno)<sup>12</sup>. È noto come il *memorandum* del 1954 non sia mai stato ratificato dall'Italia. Tuttavia, le sue previsioni sono state applicate nella Provincia di Trieste, garantendovi, per la minoranza slovena, la conservazione degli esistenti «asili d'infanzia, scuole elementari, secondarie e professionali con insegnamento nella lingua materna» (art. 4, co. 1, lett. c statuto). Per di più, l'applicazione delle forme di tutela previste dal citato statuto speciale è stata successivamente garantita dal trattato di Osimo del 10 novembre 1975 fra Italia e Jugoslavia, ratificato dal nostro paese con legge 14 marzo 1977, n. 73. Se l'art. 7 del trattato stabilisce la cessazione degli effetti del *memorandum* d'intesa e dei suoi allegati, il successivo art. 8 prevede infatti che ciascuna parte «*maintiendra en vigueur les mesures nationales déjà adoptées sur la base dudit mémorandum et (...) assurera dans le cadre de son droit interne le maintien du niveau de protection des membres des groupes ethniques respectifs (des minorités respectives), prévu par les normes du statut spécial échu*».

Con specifico riferimento all'istruzione, le citate *mesures nationales* consistono fondamentalmente nella legge 19 luglio 1961, n. 1012 che conferma per la Provincia di Trieste ed estende a quella di Gorizia le previsioni dello statuto speciale allegato al *memorandum* d'intesa del 1954. Così l'art. 1 legge n. 1012 dispone che nelle «scuole materne, elementari e secondarie» delle Province di Gorizia e di Trieste l'insegnamento venga impartito nella lingua materna degli alunni (co. 1), prevedendo conseguentemente l'istituzione, «in aggiunta alle scuole in lingua italiana, [di] scuole con lingua d'insegnamento slovena nei tipi previsti dagli ordinamenti scolastici in vigore» (co. 2).

## 2.2. La disciplina legislativa delle scuole slovene

Nell'immediato secondo dopoguerra, appare emblematica delle difficili relazioni dell'Italia con la Jugoslavia (e dunque, in allora, con la minoranza slovena), la circostanza che la riapertura delle scuole

---

<sup>10</sup> Si tratta del *memorandum* d'intesa fra i Governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e di Jugoslavia, concernente il Territorio libero di Trieste, firmato a Londra il 5 ottobre 1954, in base al quale terminava il Governo militare delle Zone A e B del Territorio stesso, assegnate rispettivamente all'amministrazione civile italiana e a quella della Jugoslavia, che peraltro già occupava militarmente la Zona B, mentre la Zona A era soggetta all'occupazione delle forze armate angloamericane.

<sup>11</sup> Vedi, *ex multis*, D. DE CASTRO, *La questione di Trieste*, 2 voll., Trieste, 1981.

<sup>12</sup> Si noti come, per motivazioni politiche all'epoca comprensibili, il *memorandum* ragiona sempre di «gruppo etnico jugoslavo», sebbene la comunità alloglotta presente nella zona A fosse di lingua slovena (come osserva P. CESAREO, *Bilinguismo*, in *Enciclopedia del Diritto*, V, 1959, 480).



slovene avvenisse anzitutto (non nel territorio italiano, ma) nella zona A del Territorio libero di Trieste, occupata dalle forze armate angloamericane. In particolare, l'ordine del Governo militare alleato 8 novembre 1947, n. 18<sup>13</sup> disponeva l'istituzione di «scuole slovene» sia elementari, sia secondarie, nella zona A<sup>14</sup>; «scuole slovene» da intendersi come scuole caratterizzate dall'uso dello sloveno quale «lingua d'istruzione», come l'ordine n. 18 ribadisce più volte. Anche al termine dell'esperienza del Territorio libero<sup>15</sup>, la condizione dell'istruzione della minoranza slovena in provincia di Trieste rimane differenziata – e privilegiata – rispetto a quella della restante Venezia Giulia, in quanto lo statuto speciale allegato al *memorandum* d'intesa del 1954 prevede espressamente, all'art. 4, co. 1, lett. c, la conservazione delle scuole «con insegnamento nella lingua materna», «in tutte le località amministrare dall'Italia dove vi siano fanciulli appartenenti al gruppo etnico jugoslavo» (*rectius* sloveno)<sup>16</sup>. Conservazione ulteriormente garantita da un protocollo aggiuntivo allegato allo statuto speciale che elenca specificamente le «scuole slovene attualmente in funzione nella zona che viene sotto l'amministrazione dell'Italia in base al *memorandum* d'intesa»; scuole che appunto «i Governi italiano e jugoslavo convengono di conservare».

Soltanto la legge 19 luglio 1961, n. 1012 prevede l'istituzione di scuole slovene nella provincia di Gorizia, dettando una disciplina analoga a quella precedentemente introdotta nel Territorio (poi provincia) di Trieste. Nei territori corrispondenti a entrambe le *ex* provincie<sup>17</sup> si applica dunque il principio secondo cui nelle scuole «l'insegnamento è impartito nella lingua materna degli alunni» (art. 1, co. 1), come si è visto; lo sloveno risulta così lingua veicolare d'insegnamento di tutte le materia, tranne dell'italiano i cui docenti debbono peraltro avere «piena conoscenza della lingua slovena da accertarsi mediante apposita prova» (art. 3, co. 2).

Il modello tuttora adottato è dunque quello disegnato dallo statuto speciale del 1954, vale a dire il separatismo linguistico e scolastico: la minoranza linguistica riceve in scuole pubbliche, distinte da quelle frequentate dalla parte linguisticamente maggioritaria della popolazione, l'istruzione nella propria lingua materna, utilizzata come lingua veicolare d'insegnamento<sup>18</sup>. Nelle *ex* provincie di Gorizia e Trieste (dunque nella Venezia Giulia) la scuola slovena rientra nel sistema pubblico (e, più specificamente, statale) di istruzione, accanto alla scuola italiana, alla quale la accomuna una disciplina soprattutto inizialmente assai

---

<sup>13</sup> Vedilo in Governo militare alleato, Territorio libero di Trieste, zona britannico-americana, *Gazzetta ufficiale*, vol. I, 6-11 novembre 1947, 75 ss.

<sup>14</sup> Vedi S. BARTOLE, *La tutela del gruppo linguistico sloveno tra legislazione e amministrazione*, in *Città e Regione*, 3, 1980, 60.

<sup>15</sup> Vedi *supra* nt. 10.

<sup>16</sup> Vedi *supra* nt. 12.

<sup>17</sup> Si noti come la previsione delle Province in Friuli Venezia Giulia è stata espunta dallo Statuto speciale ad opera della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 che ne ha disposto la soppressione «a decorrere dalla data stabilita con legge regionale» (art. 12); quest'ultima corrisponde alla legge regionale friulano giuliana 9 dicembre 2016, n. 20.

<sup>18</sup> Si veda E. SUSSI, *Gli Sloveni*, in *Minoranze linguistiche nella Regione Friuli Venezia Giulia. Aspetti educativi e culturali*, Trieste, 2001, 31.

simile<sup>19</sup>, salvo ovviamente per la lingua d'insegnamento. È con riferimento all'organizzazione didattica che si riscontra nel prosieguo una maggiore attenzione alle esigenze della minoranza slovena: nel 2001 (legge n. 38) viene novellato l'art. 4 legge n. 1012 del 1961, prevedendosi che «gli orari ed i programmi di insegnamento e di esame per ciascun tipo di scuola ed istituto con lingua di insegnamento slovena» vengano sempre adottati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'istruzione, previo parere, però, della Commissione scolastica regionale per l'istruzione in lingua slovena, organo rappresentativo delle diverse componenti della scuola slovena<sup>20</sup>. La stessa amministrazione delle scuole slovene viene ricondotta a quella delle corrispondenti e parallele scuole italiane: dapprima ai Provveditorati agli studi di Gorizia e di Trieste (ad esempio art. 5, co. 1 legge n. 1012 del 1961) quindi, a partire dal 2000, all'Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia, presso il quale viene istituito un Ufficio scuole slovene<sup>21</sup>.

Ai medesimi Uffici fanno oggi riferimento anche le scuole dell'ex provincia di Udine dove è impiegata la lingua slovena, in quanto site in territori di stanziamento della corrispondente minoranza. Peraltro, dette scuole fanno eccezione, sotto vari profili, al modello poc'anzi descritto per la Venezia Giulia<sup>22</sup>. Anzitutto, le relative previsioni legislative non trovano il loro fondamento, neppure indiretto, in atti di diritto internazionale pattizio sottoscritti dal nostro paese. Piuttosto, la disciplina introdotta dalla legge n. 38 del 2001 si pone nell'alveo della precedente legge 15 dicembre 1999, n. 482, di portata più generale in quanto riferita a (quasi)<sup>23</sup> tutte le «minoranze linguistiche storiche». Così la legge n. 38 specifica le previsioni della legge n. 482, peraltro già riferite da quest'ultima anche alle «popolazioni (...) slovene» (art. 2). Non a caso, la legge n. 38 rinvia comunque alla disciplina generale dettata dalla legge n. 482 che si applica «ai cittadini italiani appartenenti alla minoranza linguistica slovena», salvo appunto «quanto espressamente previsto» dalla legge n. 482.

Con specifico riferimento al mondo dell'istruzione, la legge n. 38 del 2001 prevede, all'art. 12, che negli «istituti di istruzione obbligatoria» esistenti nelle zone slovene della provincia di Udine venga inserito «nell'orario curricolare obbligatorio» «l'insegnamento della lingua slovena, della storia e delle tradizioni

---

<sup>19</sup> Emblematico al riguardo può reputarsi l'art. 2, co. 2 legge n. 1012 del 1961, tuttora vigente: «L'iscrizione e la frequenza nelle scuole con lingua d'insegnamento slovena sono sottoposte alle norme vigenti per le corrispondenti scuole italiane».

<sup>20</sup> Se ne veda la composizione, quale disciplinata dall'art. 2 d.P.C.m. 25 settembre 2006, n. 288.

<sup>21</sup> Si veda il sito [internet www.usrfvg.gov.it](http://internet.www.usrfvg.gov.it).

<sup>22</sup> Sottolinea le differenze tra il modello adottato in Venezia Giulia e quello introdotto nell'udinese F. GUELLA, *La disciplina del sistema scolastico nelle autonomie speciali con «piccole» minoranze, tra pluralismo e diritto allo studio in «lingua propria»*, in S. BARONCELLI (cur.), *Regioni a Statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Torino, 2017, 151.

<sup>23</sup> Così nelle «minoranze linguistiche storiche» non vengono inclusi i rom e i sinti, forse anche in ragione della loro dispersione territoriale (al riguardo si veda criticamente D. BORGONOVO, *La scolarizzazione di rom e sinti tra l'Europa e il Trentino*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (curr.), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, 2012, 245).

culturali e linguistiche locali» (2°c.). Il che significa che lo sloveno non è lingua veicolare d'insegnamento delle varie materie, come avviene nelle scuole slovene situate nelle province di Trieste e di Gorizia. Piuttosto, la lingua slovena è essa stessa materia di insegnamento, accostata ad altre materie (storia, tradizioni culturali) che contribuiscono a connotare l'identità della minoranza, nell'ambito però di istituzioni scolastiche che utilizzano l'italiano come lingua veicolare di istruzione. La stessa scuola elementare di San Pietro al Natisone, riconosciuta come statale ai sensi del successivo co. 5, lo è comunque in quanto «scuola con insegnamento bilingue sloveno-italiano», nella quale appunto, come già in passato, l'italiano e lo sloveno si alternano come lingua d'insegnamento delle varie materie.

Nel quadro sopra delineato, le «norme regionali per la tutela della minoranza linguistica slovena» (così il titolo della legge friulano giuliana 16 novembre 2007, n. 26) paiono svolgere, nel mondo dell'istruzione, una funzione essenzialmente ancillare rispetto alla disciplina statale: così con riferimento al sostegno regionale alla «realizzazione di iniziative diretta a favorire l'insegnamento della lingua slovena nelle scuole di ogni ordine e grado» (art. 16, co. 1) o alla previsione di varie forme di contributi finanziari (artt. 21 e 21-*bis*)<sup>24</sup>.

### **2.3. La disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola friulano giuliana**

Il punto di partenza della tutela delle lingue minoritarie nell'ambito dell'istruzione è dunque costituito, in Friuli Venezia Giulia, dalle prestatutarie previsioni del sistema delle scuole slovene. Ma l'odierno punto di arrivo corrisponde a una più compiuta riscoperta del plurilinguismo quale «dato caratterizzante *ab origine* la popolazione del Friuli Venezia Giulia», inserendosi «nel quadro di un marcato pluralismo che caratterizza la Regione stessa sul piano storico e sociale»<sup>25</sup>. Il progressivo affiancarsi, nelle scuole friulano giuliane, all'italiano e allo sloveno di altri idiomi – quali il friulano e il tedesco – secondo un processo che verrà ora sommariamente ricostruito, ha probabilmente reso il mondo dell'istruzione in Friuli Venezia Giulia più attento alle dinamiche dell'inclusione, che si ricostruiranno sulla base della disciplina legislativa adottata.

Sulla scorta della legge n. 482 del 1999, che include nelle «minoranze linguistiche storiche» le «popolazioni (...) germaniche (...) e quelle parlanti (...) il friulano» (art. 2) e del d.lgs. n. 223 del 2002 che ne rimette in larga parte l'attuazione in Friuli Venezia Giulia alla corrispondente Regione, la legislazione regionale ha costruito un sistema di tutele di tali minoranze e delle lingue corrispondenti anche nel mondo della scuola.

---

<sup>24</sup> Si tratta di disposizioni rispettivamente novellate o inserite dalla legge regionale FVG 23 luglio 2009, n. 12: l'art. 21-*bis* è espressamente riferito al Comune di San Pietro al Natisone» (vedi *supra* nel testo).

<sup>25</sup> E. D'ORLANDO, *Genesis, sviluppi e prospettive*, cit., 12.

Così la legge regionale friulano giuliana 18 dicembre 2007, n. 29 «Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana» prevede, «nel territorio di tradizionale insediamento del gruppo linguistico friulano»<sup>26</sup>, l'insegnamento dell'idioma corrispondente nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado<sup>27</sup>, mediante «personale docente con competenze nella lingua friulana in servizio nelle istituzioni scolastiche della Regione» (art. 17, co. 1) ovvero attraverso la promozione da parte della Regione di «attività di volontariato per l'insegnamento della lingua friulana» (art. 19, co. 1). Il che implica il sostegno finanziario regionale «alle istituzioni scolastiche sulla base del numero delle ore d'insegnamento e di uso curricolare della lingua friulana» (art. 15, co. 1).

Peraltro, le modalità attraverso cui il legislatore regionale ha disciplinato l'insegnamento della lingua friulana non sempre sono risultate compatibili con il dettato costituzionale. Così, a seguito dell'impugnazione statale di varie disposizioni della legge regionale in discorso, alcune delle quali attinenti al «settore dell'istruzione»<sup>28</sup>, la sent. n. 159 del 2009 della Corte costituzionale reputa contrastanti col dettato costituzionale le previsioni legislative regionali che violano il dettato della legge n. 482 del 1999, utilizzata dal giudice delle leggi quale parametro interposto rispetto all'art. 6 Cost. (punto 3. *in diritto*). Con specifico riferimento all'istruzione, vengono dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni disciplinanti: la presunzione di avvalimento dell'insegnamento della lingua friulana, basata sull'obbligo di comunicare la volontà di non avvalersene da parte dei genitori dell'alunno (art. 12, co. 3 legge reg. n. 29 del 2007); l'insegnamento della lingua friulana per almeno un'ora alla settimana (art. 14, co. 2); la possibilità di prevedere l'insegnamento (non della, ma) in lingua friulana, utilizzandola dunque come lingua veicolare per l'apprendimento di altre materie (art. 14, co. 3). Si tratta di disposizioni che certamente si spingono oltre quanto previsto dalla legge n. 482 del 1999 e probabilmente comprimono eccessivamente – come il giudice delle leggi non manca di rimarcare – l'autonomia delle istituzioni scolastiche<sup>29</sup>, esplicitamente tutelata all'art. 117, co. 3 Cost.; va peraltro rilevato come, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale, la legislazione regionale sia costretta a percorrere la stretta via tracciata dalla legge (statale) n. 482<sup>30</sup>, prevedendo quindi forme di tutela della lingua friulana nel mondo della scuola

---

<sup>26</sup> Delimitato dal d.P.G.R. 13 novembre 1996, n. 0412/Pres. e corrispondente a larga parte dei Comuni delle *ex* Province di Pordenone e Udine e ad alcuni Comuni dell'*ex* Provincia di Gorizia.

<sup>27</sup> Per quel che riguarda le scuole secondarie di secondo grado, la legislazione regionale si limita a prevedere la promozione della «programmazione dell'insegnamento della lingua friulana nell'ambito dei progetti di arricchimento dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche» (art. 14, co. 4).

<sup>28</sup> Così la rubrica del capo III della legge regionale, contenente gli interventi in materia d'istruzione.

<sup>29</sup> Evidenzia come «la Corte abbia voluto ri-vitalizzare l'autonomia scolastica» F. CORTESE, *Autonomia scolastica, minoranze linguistiche e autonomie culturali: per una concezione asimmetrica e diffusa del diritto all'istruzione*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (curr.), *Tutela delle identità culturali*, cit., 72.

<sup>30</sup> Altrimenti detto, la legge n. 482 del 1999 «rappresenta palesemente ed esemplarmente una disciplina di dettaglio» (R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di «un nuovo modello di riparto delle competenze» legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1141).

assai più attenuate rispetto a quelle vigenti in Venezia Giulia per la lingua slovena, pur in presenza della medesima – laconica – disposizione statutaria (art. 3 St. FVG)<sup>31</sup>. Non a caso, la stessa Corte costituzionale sembra suggerire al Friuli Venezia Giulia, per dare copertura costituzionale a interventi più consistenti a tutela della lingua friulana, la via di norme di attuazione statutaria meno pedissequamente ricalcate sul dettato della legge n. 482 di quanto non sia il d.lgs. n. 223 del 2002<sup>32</sup> (dunque norme di attuazione *prater Statutum*, può presumersi).

Il quadro della valorizzazione, anche nell'ambito dell'istruzione, del plurilinguismo del Friuli Venezia Giulia viene completato dagli interventi di tutela della minoranza germanofona e della corrispondente lingua tedesca. Più specificamente, la legge regionale 20 novembre 2009, n. 20 in materia di istruzione si limita a prevedere, all'art. 11, co. 1, che l'amministrazione regionale promuove «la realizzazione di iniziative dirette a favorire l'insegnamento della lingua tedesca nelle scuole di ogni ordine e grado, nell'intero territorio ove sono presenti minoranze di lingua tedesca», precisamente perimetrato al precedente art. 1, co. 2.

Si delinea così, anche nel mondo della scuola, una disciplina del plurilinguismo caratterizzato da differenti livelli di tutela delle varie lingue minoritarie: si è osservato poc'anzi come in Friuli Venezia Giulia l'attuale tutela della lingua friulana risulti meno intensa di quella della lingua slovena; analogamente, la tutela della lingua tedesca risulta meno intensa di quella della lingua friulana. Nel (quasi) silenzio dello Statuto regionale, la graduazione delle forme di tutela pare fondarsi sull'intrecciarsi di ragioni storiche con forme di garanzia internazionale (per gli sloveni, come si è visto) e con la consistenza demografica di ciascuna minoranza rispetto alla popolazione regionale<sup>33</sup>.

Il contesto dell'istruzione in Friuli Venezia Giulia, al di là della graduazione qui sopra evidenziata, appare quindi caratterizzato dal plurilinguismo: una realtà pluralistica sotto il profilo linguistico, probabilmente in grado di essere tale anche in una prospettiva più generale e dunque capace di risultare inclusiva anche verso altri profili di differenziazione della popolazione studentesca. Per quel che maggiormente coinvolge il progetto DISCO, può richiamarsi la vigente disciplina friulano giuliana, dettata dalla legge regionale 30 marzo 2018, n. 13 «Interventi in materia di diritto allo studio e potenziamento dell'offerta formativa del sistema scolastico regionale». In particolare, sono disciplinati interventi volti appunto a «favorire l'inclusione degli alunni con Bisogni Educativi Speciali, con Disturbi Specifici di Apprendimento e a cui siano riconosciute plusdotazioni» (art. 15, co. 1), nonché «interventi a favore degli alunni con disabilità» (così la rubrica dell'art. 14) e volti a promuovere l'inserimento scolastico degli alunni figli di immigrati»

---

<sup>31</sup> Vedi *supra* par. 2.1.

<sup>32</sup> Come condivisibilmente osserva E. D'ORLANDO, *Genesi, sviluppi e prospettive*, cit., 14.

<sup>33</sup> Si veda C. DRIGO, *La tutela delle minoranze linguistiche tra principi e obiettivi*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 63 ss.

(secondo la rubrica dell'art. 29). L'ultima disposizione citata contiene una disciplina che pare esprimere la particolare sensibilità, propria di un contesto plurilinguistico qual è quello del Friuli Venezia Giulia, per la differenza linguistica e culturale che si intende tutelare anche nell'ambito di interventi volti a favorire l'inclusione: laddove si promuove «l'insegnamento e l'apprendimento della lingua italiana, l'educazione civica e i principi giuridici formativi della cittadinanza italiana», viene comunque garantito il «rispetto delle differenze linguistiche e culturali di cui gli alunni immigrati sono portatori» (art. 29, co 2).

### **3. Trentino-Alto Adige/ *Südtirol*: le Province autonome di Trento e Bolzano**

#### **3.1. La cornice internazionale**

Nel caso della Regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol*, costituita dalle due Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>34</sup>, il riferimento alla cornice internazionale è di particolare importanza. Essa è costituita dall'Accordo Degasperi-Gruber concluso il 5 settembre 1946 a Parigi<sup>35</sup> tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Degasperi e il Ministro degli esteri austriaco Gruber<sup>36</sup> per tutelare la minoranza etnico-linguistica di lingua tedesca stanziata sul territorio della Provincia di Bolzano<sup>37</sup>. Fra le misure destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca, l'accordo Degasperi-Gruber prevede in particolare «l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna»<sup>38</sup> e stabilisce l'attribuzione di un'autonomia legislativa ed esecutiva.

Com'è noto, l'attuazione degli obblighi internazionali derivanti per l'Italia dall'Accordo Degasperi-Gruber tramite la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige che accanto alla Regione, istituì le due Province autonome di Trento e Bolzano dotate di poteri legislativi e amministrativi, fu considerata insoddisfacente dall'Austria. Infatti, al posto di realizzare gli obblighi derivanti dall'accordo Degasperi-Gruber in riferimento alla sola Provincia di Bolzano, creava una situazione in cui la minoranza di lingua tedesca, che a livello provinciale costituiva la maggioranza, si inseriva in un contesto – quello regionale - in cui si ritrovò di nuovo minoranza senza effettivi poteri nelle molte scelte regionali di eminente importanza per lei<sup>39</sup>. Nel 1960 l'Austria portò la cd. questione sudtirolese davanti all'ONU e nella risoluzione della vertenza internazionale che ne seguì tra l'Italia e l'Austria, particolare importanza è da attribuire al cd. Pacchetto del 1969, un elenco di 137 misure per le

<sup>34</sup> Art 116, co. 2 Cost.

<sup>35</sup> Sull'Accordo Degasperi-Gruber, anche denominato Accordo di Parigi, vedasi da ultimo i contributi in W. OBWEXER ed E. PFANZELTER, *70 anni Accordo di Parigi*, Baden Baden- Torino, 2020.

<sup>36</sup> Allegato IV del Trattato di Pace per l'Italia del 10 febbraio 1947.

<sup>37</sup> Art. 1 Accordo Degasperi-Gruber. I comuni bilingui vicini menzionati dall'Accordo sono stati aggregati alla Provincia di Bolzano in base all'art. 3, co. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

<sup>38</sup> Art. 1, lett. a) Accordo Degasperi-Gruber.

<sup>39</sup> Cfr. E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, 2 ed., Milano, 1994, 8.



popolazioni altoatesine da adottare dall'Italia<sup>40</sup>. Il Pacchetto prevede un massiccio trasferimento delle competenze legislative e amministrative alle Province realizzando in tal modo un'autonomia provinciale effettiva per il Sudtirolo nonché il potenziamento delle misure di tutela delle minoranze di lingua tedesca e ladina in senso stretto, tra cui la scuola nella lingua minoritaria e l'uso delle lingue di minoranza nei rapporti con le autorità amministrative e giudiziarie. In seguito, tramite la legge costituzionale 30 novembre 1971, n. 1 furono introdotte modifiche e integrazioni consistenti allo Statuto speciale del 1948, poi raccolte nel testo unificato D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, conosciuto anche come il cd. Secondo Statuto di autonomia. Negli anni a seguire il D.P.R. n. 670 del 1972 è stato attuato ed integrato da numerose norme di attuazione dello Statuto speciale che assieme a leggi e regolamenti statali hanno reso le due Province autonome i baricentri dell'autonomia legislativa e amministrativa e hanno creato una densa disciplina normativa diretta alla tutela delle due minoranze linguistiche tedesca e ladina insediate nella Provincia di Bolzano con pochi riferimenti alle minoranze linguistiche ladina, mochena e cimbra presenti sul territorio della Provincia di Trento.

La chiusura della vertenza internazionale tra l'Italia e l'Austria nel 1992 tramite la cd. quietanza liberatoria resa dall'Austria e l'ancoraggio internazionale dell'autonomia altoatesina ha cristallizzato a livello internazionale uno *status quo* di tutela delle minoranze tedesca e ladina nel Sudtirolo che deve essere mantenuto dall'Italia<sup>41</sup> e la cui osservanza l'Austria, nella sua funzione tutrice, può richiedere all'Italia<sup>42</sup>.

### **3.2. La cornice statutaria comune alle due Province autonome**

Come illustrato sopra, la cornice statutaria della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è caratterizzata da una struttura tripolare, un «trittico» istituzionale<sup>43</sup> formato dalle due Province autonome di Trento e Bolzano e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che costituisce un *unicum* nella panoramica dell'autonomia regionale italiana. Il ruolo di baricentro dell'autonomia legislativa e amministrativa delle due Province autonome ancorato nello Statuto è stato rafforzato a livello istituzionale nel 2001 tramite la legge costituzionale del 31 gennaio 2001, n. 2 che ha attribuito alle due Province la cd. potestà legislativa statutaria, fra l'altro per la disciplina della forma di governo, nonché dalla legge cost. n. 3 del 2001. Quest'ultima ha novellato l'art. 116 della Costituzione introducendo la

---

<sup>40</sup> Il testo del Pacchetto è pubblicato in E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, cit., 628.

<sup>41</sup> Su questi profili cfr. W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomie sudtirolese*, in W. OBWEXER ed E. PFANZELTER, *70 anni*, cit., 273.

<sup>42</sup> Cfr. sulla funzione tutrice H. TICHY, *70 anni di funzione di tutela dell'Austria: possibilità di agire ieri, oggi e domani*, in W. OBWEXER ed E. PFANZELTER, *70 anni*, cit., 213.

<sup>43</sup> Cfr. A. D'ATENA, *L'accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una «speciale» specialità*, in W. OBWEXER ed E. PFANZELTER, *70 anni*, cit., 177 (182).

denominazione bilingue Alto Adige/*Südtirol* e inserendo il co. 2 che dichiara la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le competenze legislative e amministrative delle due Province autonome sono disciplinate quasi interamente in parallelo. Per le materie di competenza provinciale che qui interessano, l'art. 8 dello Statuto attribuisce una competenza legislativa primaria o esclusiva nelle materie di «scuola materna» (art. 8 n. 26 St. T-AA/S), «assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa» (art. 8 n. 27 St. T-AA/S) e «edilizia scolastica» (art. 8 n. 28 St. T-AA/S). Vi si aggiunge la materia di competenza secondaria o concorrente dell'«assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa» (art. 9, n. 2 St. T-AA/S).

La disciplina statutaria si differenzia però notevolmente fra le due Province in materia di sistema scolastico e insegnamento delle lingue di minoranza. L'art. 19 St. T-AA/S delinea un sistema scolastico basato sulla garanzia dell'insegnamento nella lingua materna per la minoranza tedesca e ladina in Alto Adige/*Südtirol*. Nel Trentino invece l'insegnamento delle lingue minoritarie ladina e germanofone, vale a dire del cimbro e del mocheno, è garantito in base all'art. 102 St. T-AA/S (come modificato dalla legge cost. n. 2 del 2001) nelle scuole dei comuni della provincia di Trento dov'è parlato l'idioma della minoranza linguistica. Di conseguenza, di seguito si tratterà prima la disciplina statutaria diretta al sistema scolastico altoatesino, per poi soffermarsi sul Trentino.

### **3.3. La Provincia autonoma di Bolzano: l'articolo 19 dello Statuto speciale**

L'art. 19 St. T-AA/S, introdotto nel suo testo vigente con la riforma statutaria del 1972, è il perno attorno al quale ruota il sistema scolastico in Alto Adige/*Südtirol* e costituisce il fondamento della scuola tedesca, italiana e ladina. In attuazione dell'accordo Degasperi-Gruber che elenca fra le misure dirette alla tutela della popolazione di lingua tedesca in Alto Adige la realizzazione dell'insegnamento primario e secondario nella lingua materna della minoranza etnico-linguistica, la norma individua due modelli di istruzione, il primo diretto a consolidare, promuovere e tutelare la conoscenza della lingua e cultura della minoranza di lingua tedesca tramite due sistemi scolastici distinti che basano sul principio dell'insegnamento nella madrelingua tedesca o italiana, il secondo diretto alla tutela dei ladini. Accanto alla definizione dei modelli scolastici, l'art. 19 St. T-AA/S delinea anche gli elementi fondamentali dell'organizzazione e dell'amministrazione scolastica nonché i rapporti con l'amministrazione statale, ponendo in tale modo, assieme alle norme di attuazione di cui al D.P.R. del 10 febbraio 1983, n. 89 in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano, modificato e integrato in particolare dal d.lgs. 24 luglio 1996, n. 434, una base anche dettagliata per un peculiare sistema scolastico sviluppatosi a partire dalla riforma dello Statuto speciale del 1972.

Il primo modello di istruzione delineato dal co. 1 dell'art. 19 St. T-AA/S si basa sul principio dell'insegnamento nella madrelingua garantendo «l'insegnamento nelle scuole materne, elementari e secondarie (...) nella lingua materna italiana o tedesca degli alunni da docenti per i quali tale lingua sia ugualmente quella materna» (art. 19, co. 1 St. T-AA/S). In tal modo crea due sistemi scolastici separati, uno con la lingua d'insegnamento italiano e l'altro con quella tedesca<sup>44</sup>.

Per garantire la conoscenza dell'altra lingua, nelle scuole elementari «con inizio dalla seconda o dalla terza classe, secondo quanto sarà stabilito con legge provinciale su proposta vincolante del gruppo linguistico interessato, e in quelle secondarie è obbligatorio l'insegnamento della seconda lingua che è impartito da docenti per i quali tale lingua è quella materna» (art. 19, co. 1 St. T-AA/S). Il momento dell'inizio dell'insegnamento della seconda lingua è dunque rimesso ad una legge provinciale espressione della valutazione separata dei due gruppi linguistici interessati. La giurisprudenza amministrativa e costituzionale ha interpretato le indicazioni dello Statuto circa l'inizio dell'insegnamento della seconda lingua come una mera soglia limite, aprendo in tale modo all'anticipazione dell'insegnamento al primo anno della scuola elementare<sup>45</sup>. Mentre nella scuola italiana ciò è avvenuta già nel 1994<sup>46</sup>, nelle scuole tedesche l'anticipazione dell'insegnamento dell'italiano al primo anno della scuola elementare è avvenuto nel 2004<sup>47</sup>. L'insegnamento dell'altra lingua forma parte integrante del piano di studio della scuola di ogni grado e tipo e deve essere “impartito in misure tale da assicurare una adeguata conoscenza” (art. 6, co. 3 D.P.R. n. 89 del 1983).

Il secondo modello volto alla tutela della minoranza di lingua ladina stabilisce che la lingua ladina è insegnata nelle scuole materne ed elementari delle località ladine nonché usata «quale strumento di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado delle località stesse» ove l'insegnamento «è impartito su base paritetica di ore e di esito finale, in italiano e tedesco» (art. 19, co. 2 St), creando, tramite questo modello cd. paritetico<sup>48</sup>, una scuola sostanzialmente trilingue a carattere strettamente territoriale. Per avviare gradualmente gli alunni alla conoscenza della terza lingua, nelle scuole materne e nella prima classe delle scuole elementari gli insegnanti usano il ladino e la lingua parlata dagli alunni stessi in famiglia<sup>49</sup>. Dalla seconda classe delle scuole elementari si insegna anche la lingua ladina per due ore settimanali<sup>50</sup>, mentre l'italiano e il tedesco sono utilizzati con lo stesso ammontare di ore per tutte le altre materie.

<sup>44</sup> Sui modelli di separatismo scolastico cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 3 ed., Milano, 2021, 215 s.

<sup>45</sup> Cfr. Consiglio di Stato (sez. V) del 4 novembre 1977, n. 972, confermato dalla Corte costituzionale, ord. n. 430 del 2006.

<sup>46</sup> Art. 1, co.2 l.p. 30 dicembre 1998, n. 64 sui programmi didattici per la scuola primaria della provincia di Bolzano.

<sup>47</sup> Art. 18 l.p. 8 aprile 2004, n.1, che ha inserito l'art. 2-bis nella l.p. n. 64 del 1988.

<sup>48</sup> Sui modelli di scuola paritetica cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 216.

<sup>49</sup> Art. 7, co. 3 D.P.R. n. 89 del 1983.

<sup>50</sup> Cfr. E. PULICE, *Le politiche della conoscenza: scuola, università ricerca scientifica. Alto Adige/Südtirol*, in E. HAPFACHER, R. TONIATTI (curr.), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*. Milano, 2018, 315 s.

Va notato che il sistema di istruzione scolastica si basa sulla libera scelta della scuola da parte dei genitori (art 19, co. 3 St. T-AA/S), indipendentemente dalla lingua materna degli alunni. Per evitare che la frequenza da parte di alunni la cui madrelingua non è la lingua dell'istruzione influenzi sulla lingua di insegnamento, è previsto uno specifico procedimento in cui si valuta l'adeguatezza delle conoscenze linguistiche dell'alunno per seguire utilmente l'insegnamento, contro il diniego dell'iscrizione essendo possibile ricorrere alla Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa<sup>51</sup>. La Provincia è competente ad adottare con proprie norme le modifiche dei programmi di insegnamento e di esame per le scuole di ciascun gruppo linguistico previa un parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione (art. 9, co. 1 D.P.R. n. 89 del 1983). Inoltre, individua, sulla base delle ricerche di settore, i percorsi didattici più idonei e rispondenti alle esigenze culturali e linguistiche dei gruppi medesimi, nel quadro della unitarietà dell'ordinamento scolastico provinciale definito dall'art. 19 St. T-AA/S (art 9, co. 3 D.P.R. n. 89 del 1983) e dispone idonei interventi per adeguare la preparazione scolastica degli studenti cittadini italiani provenienti da scuole fuori della provincia di Bolzano (art. 9, co. 4 D.P.R. n. 89 del 1983).

### **3.4. La Provincia autonoma di Bolzano: la disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola**

Le leggi provinciali più importanti in materia di scuola sono la legge provinciale 29 giugno 2000, n. 12 sull'autonomia della scuola e la legge provinciale 16 luglio 2008, n. 5 recante obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione. In ambedue le leggi la situazione linguistica particolare dell'Alto Adige, caratterizzata dai principi individuati dall'art. 19 St. T-AA/S funge da quadro di riferimento. Così le decisioni sulle dimensioni delle istituzioni scolastiche devono considerare le situazioni territoriali con particolari peculiarità linguistiche (art. 3, co.2 l.p. n. 12 del 2000) e la consistenza demografica di ciascun gruppo linguistico nonché le sue peculiari caratteristiche ed esigenze socio-culturali (art 3 c.3 l.p. n.12 del 2000).

A partire dalla legge provinciale n. 5 del 2008 si denota una certa attenzione al plurilinguismo da parte del legislatore provinciale. Nella definizione degli obiettivi nel primo ciclo di istruzione, l'art.14, co. 5 della legge provinciale n. 5 del 2008 stabilisce che, data la particolare situazione linguistica in provincia di Bolzano, deve essere assicurato «lo studio della madrelingua tedesca o italiana, della seconda lingua nonché l'apprendimento di nozioni fondamentali della lingua inglese» e abilita le scuole ad avviare «progetti innovativi di insegnamento delle lingue nel rispetto dell'art. 19 dello Statuto di autonomia» al fine di «migliorare le conoscenze plurilingui»; allo stesso tempo la norma mira a rafforzare nelle scuole

---

<sup>51</sup> Art. 8 D.P.R. n. 89/1983 e art. 1 D.P.R. del 15 luglio 1988, n.301.

ladine «nel quadro delle disposizioni dell'ordinamento paritetico, le competenze nelle lingue ladino, tedesco, italiano e le nozioni fondamentali nella lingua inglese». Inoltre, la Giunta provinciale, nell'approvare le sue indicazioni dei curricula distintamente per le scuole dei tre gruppi linguistici, oltre a rispettare le identità culturali di esse, definisce «i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni fra le discipline ed attività nell'orario di insegnamento obbligatorio, nonché per l'adozione di percorsi didattici innovativi nell'insegnamento delle lingue».

Come ulteriore profilo del plurilinguismo in Alto Adige vanno considerate le esigenze degli alunni con bisogni specifici, in particolare in base alla loro provenienza. La delibera 2 settembre 2002, n. 669 della Giunta provinciale prevede la costituzione e la gestione di centri di consulenza comuni tra i gruppi linguistici per la promozione dell'integrazione di bambine e bambini e giovani con *background* migratorio ponendo l'accento su un mondo scolastico inclusivo. La delibera affronta il profilo della diversità e del multilinguismo ponendo l'accento sulla necessità della formazione linguistica, della promozione del plurilinguismo, in particolare della lingua di scolarizzazione e delle lingue del territorio, e sull'acquisizione delle tecniche culturali. Ne deriva l'obiettivo di facilitare e promuovere l'inserimento di queste persone nella complessa realtà sudtirolese, caratterizzata per il suo sistema di tutela delle minoranze linguistiche autoctone.

In generale, si può dunque osservare che il quadro normativo prospettato per l'Alto Adige/*Südtirol* da un lato mantiene fermo il principio dell'insegnamento nella madrelingua e la conseguente separazione come elemento fondamentale per garantire la minoranza linguistica tedesca contro l'assimilazione linguistica. Dall'altro lato, coglie il crescente interesse verso l'insegnamento della seconda lingua e, in un'ottica europea e internazionale, della lingua inglese e di altre lingue straniere nonché le esigenze collegate all'accoglienza di alunni provenienti da paesi stranieri. Ciò si articola anche in varie iniziative volte all'incremento soprattutto della seconda lingua a partire dalla metà degli anni '90 partendo dall'ambito scolastico italiano<sup>52</sup>. I profili della tutela delle minoranze e della promozione del multilinguismo continuano ad essere al centro di un dibattito sul bi- e plurilinguismo, che verte in particolare sull'opportunità di integrare ulteriori elementi di diversità nella scuola nonché sulle forme più adatte nelle quali arrivare alla promozione delle lingue, per esempio tramite metodi che utilizzano l'altra lingua come lingua veicolare per l'insegnamento, derogando all'art. 19 St. T-AA/S. Dunque, la discussione sull'inclusione di ulteriori elementi di plurilinguismo nel mondo scolastico sudtirolese rimane molto controversa e certamente non conclusa. Questo si può facilmente evincere dai risultati della Convenzione sull'autonomia del 2017 dove un orientamento ampiamente favorevole alla conferma dell'art. 19 dello St.

---

<sup>52</sup> Su cui E. PULICE, *Le politiche della conoscenza*, cit., 321 ss.



T-AA/S speciale come garanzia dell'insegnamento nella madrelingua è stato accompagnato da voci a favore di una scuola plurilingue<sup>53</sup>.

### 3.5. La Provincia autonoma di Trento: l'articolo 102 dello Statuto speciale

La tutela della minoranza ladina in Trentino trovò una prima disciplina nell'art. 87, co. 1 dello Statuto del 1948 che garantiva l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari delle località dove si parlava il ladino. La norma fu ripresa e ampliata nel 1972 nell'art. 102, co. 2 dello Statuto novellato che garantiva l'insegnamento della lingua e cultura ladina nelle scuole dei comuni dove si parlava il ladino. La riforma dello Statuto tramite la legge cost n. 2 del 20.01 ha ancora novellato l'art. 102 estendendo la garanzia dell'insegnamento della propria lingua e cultura anche alle minoranze dei mocheni e dei cimbri, sempre nelle scuole dei comuni della provincia di Trento dov'è parlato l'idioma della minoranza linguistica.

Le norme di attuazione dello Statuto speciale di cui al d.lgs. 16 dicembre 1993, n. 592 in materia di tutela delle popolazioni di lingua ladina della provincia di Trento reca una disciplina dettagliata per l'insegnamento della lingua e cultura ladino nella scuola. L'art. 2 d.lgs. n. 592 del 1993 indica il ladino come materia d'insegnamento obbligatorio nelle scuole e nelle scuole d'infanzia (dove è usato accanto alla lingua italiana) e prevede la facoltà di usarlo come lingua di insegnamento e dunque come lingua veicolare. Il personale docente che abbia dimostrato la conoscenza della lingua e della cultura ladina, ha precedenza nell'assegnazione delle cattedre ed è tenuto a insegnare la lingua e la cultura ladina oppure a usare il ladino quale lingua di insegnamento. Inoltre l'art. 5 d.lgs. n.592 del 993 allarga il novero delle località ladine ai comuni di Campitello di Fassa-Ciampedel, Canazei-Cianacei, Mazzin-Mazin, Moena-Moena, Pozza di Fassa-Poza, Soraga-Soraga e Vigo di Fassa-Vich.

La tutela originariamente accordata ai solo ladini fu esplicitamente estesa, mediante il d.lgs. 2 settembre 1997, n. 321 in materia di tutela delle minoranze linguistiche in provincia di Trento, alle minoranze germanofone dei mocheni e cimbri, cambiando il titolo del d.lgs. n. 592 del 1993 in «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della Provincia di Trento» e inserendo l'art. 01 nel d.lgs. n. 592 del 1993. Quest'ultima disposizione statuisce al suo comma 2 che le finalità di tutela e di promozione della lingua e della cultura desumibili dal d.lgs. n. 592 del 1993 – tra cui l'insegnamento della lingua e cultura minoritaria a scuola - sono perseguite anche in favore delle popolazioni mochena e cimbra, accanto allo Stato, alla Regione e ai Comuni, anche dalla Provincia autonoma di Trento, rimettendo in tale modo la disciplina dell'insegnamento delle lingue germanofone *in primis* alla legislazione provinciale.

---

<sup>53</sup> Cfr. CONVENZIONE DEI 33, *Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia*, 2017, 25 reperibile al sito [internet www.konvent.bz.it/it/files.html](http://internet.www.konvent.bz.it/it/files.html).



Inoltre definisce i comuni di residenza delle minoranze germanofone e con ciò l'ambito di applicazione territoriale delle misure di promozione e tutela nei comuni di Fierozzo-Vlarotz, Frassilongo-Garait, Palu' del Fersina-Palae en Bersntol e Luserna-Lusern.

### **3.6. La Provincia autonoma di Trento: la legislazione provinciale**

La legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 sulla scuola definisce all'art. 3 principi comuni alla tutela delle tre minoranze linguistiche insediate sul territorio provinciale statuendo che la Provincia tutela e promuove nell'ambito del sistema educativo provinciale la lingua e la cultura delle popolazioni ladina, mochena e cimbra (art. 3, co. 1) e che l'insegnamento della cultura nonché l'insegnamento, anche veicolare, della lingua ladina, mochena e cimbra è garantito anche tramite particolari misure organizzative (art. 3, co. 2). Il Titolo III (artt. 45 – 52) dedicato alle disposizioni speciali per le minoranze linguistiche locali distingue nella sua disciplina tra la minoranza linguistica ladina e le due minoranze germanofone.

La minoranza ladina gode di un'istituzione autonoma in ambito scolastico, la Scola ladinia de Fascia<sup>54</sup> nonché di un assetto organizzativo proprio, nel quale il Comun general de Fascia, ente sovracomunale nei territori dei comuni ladini con compiti di valorizzazione della minoranza ladina<sup>55</sup> svolge una funzione importante, nominando il consiglio generale dell'istruzione e formazione di Fassa (consei general per l'educazion e la formazion) con «il compito di individuare le specifiche esigenze educative e formative della comunità ladina»<sup>56</sup>.

Per le minoranze mochena e cimbra invece non è previsto una specifica organizzazione scolastica, limitandosi la legge provinciale a garantire una loro rappresentanza negli organi collegiali scolastici<sup>57</sup>. Nello specifico, la Provincia assicura l'insegnamento della cultura e delle lingue mochena o cimbra e la promozione della conoscenza della cultura e delle lingue minoritarie, assieme alla lingua tedesca, condizionati però dalla effettiva disponibilità di docenti qualificati<sup>58</sup>.

La legge provinciale 19 giugno 2008, n. 6 recante norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali conferma la centralità dell'apprendimento delle lingue di minoranza in quanto strumentali per rendere effettivi i diritti linguistici disciplinati dalla legge. Ritene le istituzioni scolastiche nei territori nei quali sono insediati le minoranze linguistiche responsabili di garantire l'insegnamento delle loro lingue e culture al fine di rimuovere gli ostacoli al pieno inserimento scolastico degli alunni appartenenti alle popolazioni di minoranza<sup>59</sup>. Inoltre, prevede la realizzazione di progetti o interventi

---

<sup>54</sup> Art. 45, co. 1 l.p. n. 6 del 2005.

<sup>55</sup> Cfr. l'art. 48, co. 3 St. T-AA/S.

<sup>56</sup> Art. 46 l.p. n. 6 del 2005.

<sup>57</sup> Art. 52 l.p. n. 6 del 2005.

<sup>58</sup> Art. 51 l.p. n. 6 del 2005.

<sup>59</sup> Art. 17, co. 1, lett. a) l.p. 6 del 2008.

specifici per la tutela e la promozione della conoscenza della lingua e della cultura mochena e cimbra anche nelle istituzioni scolastiche e formative frequentate da un numero significativo di studenti provenienti dai comuni mocheni e da quello cimbro. È compito delle scuole di provvedere all'alfabetizzazione nella lingua di minoranza degli adulti senza adeguate conoscenze nell'ambito della formazione permanente<sup>60</sup>.

### **3.7. La Provincia autonoma di Trento: la disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola trentina**

La scuola trentina è caratterizzata da un modello scolastico basato sul principio della scuola nella lingua della maggioranza (l'italiano) la quale però deve garantire il plurilinguismo attraverso forme di promozione della lingua e della cultura delle minoranze. Queste forme di promozione spaziano dall'insegnamento obbligatorio della lingua (e cultura) all'offerta dell'insegnamento delle lingue (e culture) delle minoranze germanofone comunque legati all'effettiva presenza di docenti qualificati a insegnare nelle lingue minoritarie fino ad un'organizzazione scolastica che assicura alle minoranze linguistiche l'effettività dei diritti linguistici anche tramite la loro rappresentanza<sup>61</sup>.

Si denota un'asimmetria tra le norme sulla tutela della lingua e cultura ladina e le norme dedicate alla lingua e cultura mochena e cimbra, alle quali solo a partire degli anni '90 del secolo scorso è stata dedicata più attenzione. Caratteristico è pure il principio della territorialità<sup>62</sup> nella tutela e la promozione delle lingue minoritarie, in quanto i meccanismi di tutela si applicano nelle scuole situate nei comuni di insediamento delle minoranze linguistiche definite dalle norme statutarie e di attuazione statutaria. Solo in qualche elemento del sistema di tutela troviamo traccia del principio personale<sup>63</sup>, in particolare quando si parla della realizzazione di progetti o interventi specifici in materia anche in istituzioni scolastiche e formative frequentate da un numero significativo di studenti provenienti dai comuni di insediamento delle minoranze linguistiche e dunque situate al di fuori dell'ambito territoriale della tutela.

Più in generale, l'offerta scolastica e formativa deve fare riferimento a bisogni specifici, tra i quali sono da includere anche le esigenze delle minoranze linguistiche<sup>64</sup>. Queste esigenze possono sovrapporsi con i bisogni educativi speciali di studenti in situazione di disabilità o con disturbi specifici di apprendimento oppure in situazione di svantaggio<sup>65</sup>, la cui inclusione nel sistema scolastico a garanzia della diversità deve

---

<sup>60</sup> Art. 17, co. 2 l.p. n. 6 del 2008.

<sup>61</sup> Sui modelli scolastici nel contesto della tutela di minoranze linguistiche in generale cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 215; per il sistema trentino in particolare E. PULICE, *Le politiche della conoscenza: scuola, università ricerca scientifica. Trentino*, in E. HAPPAHER, R. TONIATTI (curr.), *Gli ordinamenti dell'Euregio*, cit., 331 (340 - 343).

<sup>62</sup> Sul principio di territorialità cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 205 s.

<sup>63</sup> Sul principio personale cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 205 s.

<sup>64</sup> Art. 74 l.p. n. 5 del 2006.

<sup>65</sup> Art. 18, co. 6 e art. 35, co. 2 l.p. n. 5 del 2006.

essere assicurato tramite adeguate scelte metodologiche e organizzative<sup>66</sup>. Lo stesso vale per le esigenze collegate all'inserimento e integrazione di studenti stranieri, nel cui caso l'elemento del plurilinguismo diventa ancora più pronunciato sotto il profilo delle iniziative volte all'approfondimento della conoscenza della lingua e cultura d'origine<sup>67</sup>, per esempio attraverso l'attivazione di appositi corsi aperti anche agli studenti italiani che offrono l'opportunità pure agli studenti trentini di arricchire il proprio patrimonio linguistico<sup>68</sup> e rappresentano certamente un elemento a favore della diversità e dell'inclusione.

#### 4. Valle d'Aosta/ *Vallée d'Aoste*

##### 4.1. La cornice internazionale e statutaria speciale

Quanto alle fonti di tutela, il caso dei francofoni valdostani si pone in qualche modo come speculare rispetto a quello della minoranza slovena in Venezia Giulia. Se, come si è visto, quest'ultima è priva di un'esplicita tutela statutaria, ai primi difetta invece una la fonte internazionale di tutela, analoga al *memorandum* d'intesa del 1954 e al trattato di Osimo del 1975.

Nel caso valdostano, la locale minoranza linguistica identifica certamente il proprio *kin-State* nella Francia, sebbene la corrispondente tutela non si sia tradotta in atti di diritto internazionale pattizio stipulati con il nostro paese. La protezione francese è stata invece esercitata in via di fatto, contribuendo a indurre lo Stato italiano a introdurre forme di autonomia, anche a tutela della minoranza francofona, per fronteggiare un movimento separatista significativamente presente nella seconda metà degli anni '40 del secolo scorso, in una Regione liberata da partigiani francofoni e nella quale erano stanziati, fino al luglio 1945, truppe francesi<sup>69</sup>. Tanto è vero che già nell'estate del 1945, il decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, definibile in termini di «prestatuto»<sup>70</sup>, introduce forme di tutela della lingua francese che, con riferimento all'istruzione, anticipano quelle successivamente accolte nello Statuto speciale<sup>71</sup>.

Può dunque concludersi che le forme di tutela della minoranza francofona previste dallo Statuto speciale, adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, risultano condizionate dalle relazioni che, nell'immediato secondo dopoguerra, legavano il nostro paese alla Francia, sebbene non riflettano obblighi

---

<sup>66</sup> Cfr. art. 2, lett. c) D.D.P. 8 maggio 2008, n.17-124/leg.

<sup>67</sup> Art. 74, co. 1, lett. c) l.p. n. 5 del 2006.

<sup>68</sup> Per un elenco di possibili iniziative vedi art. 12, co. 1, lett. a) D.P.P. 27 marzo 2008, n.8-115/leg.

<sup>69</sup> Vedi R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, 14 ss.

<sup>70</sup> P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana tra ses propres racines e Statuto speciale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 28.

<sup>71</sup> Così, ai sensi dell'art. 18, co. 1 d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, «Nelle scuole di ogni ordine e grado esistenti nella Valle, all'insegnamento della lingua francese è dedicato un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana. L'insegnamento di alcune materie può essere impartito in lingua francese». Si noti la forte analogia con il successivo art. 39 St. Vd'A (vedi *infra* nel testo).

internazionali assunti dall'Italia. Con specifico riferimento all'istruzione, vanno qui richiamate le disposizioni statutarie che prevedono l'equiparazione della lingua francese a quella italiana quanto a ore di insegnamento delle stesse, «nelle scuole di ogni ordine e grado» (art. 39, co 1 St.), nonché la possibilità di impartire l'insegnamento di alcune materie in lingua francese (co. 2.).

#### 4.2. L'attuazione legislativa del bilinguismo scolastico valdostano

Sebbene, come si è accennato, le ora menzionate previsioni statutarie siano state anticipate a livello legislativo da analoghe disposizioni contenute nel d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, l'attuazione delle stesse è risultata piuttosto difficoltosa, con riferimento alla possibilità di utilizzare il francese come lingua d'insegnamento di alcune materie. La scuola valdostana infatti «solo negli anni '80 ha iniziato ad utilizzare pienamente il francese come lingua veicolare»<sup>72</sup>. Più specificamente «l'identificazione delle materie da insegnare in francese, ha costituito uno dei capitoli più tormentati dell'attuazione dell'ordinamento autonomistico regionale»<sup>73</sup>: la relativa procedura, imperniata sull'intesa tra la Regione e il Ministro dell'istruzione, è stata compiutamente definita soltanto dall'art. 28 legge 16 maggio 1978, n. 196<sup>74</sup>, vale a dire da una legge statale attuativa dello Statuto valdostano, dopo che la Corte costituzionale, con sent. n. 76 del 1963, ne aveva dichiarata costituzionalmente illegittima l'attuazione con legge regionale.

La medesima procedura viene da allora utilizzata per gli «adattamenti alle necessità locali» dei «programmi in vigore nello Stato» per l'insegnamento delle varie materie, secondo la previsione dell'art. 18, co. 2 d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, successivamente cristallizzata nello Statuto, all'art. 40. Le *adptatios* in discorso hanno consentito la lenta costruzione di un vero e proprio sistema scolastico regionale; operazione indubbiamente agevolata dalla precoce regionalizzazione sia del personale scolastico sia dell'amministrazione scolastica, disposta già in epoca prestatutaria dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 11 novembre 1946, n. 365<sup>75</sup> e compiutamente realizzata dal decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 861, istitutivo di ruoli regionali valdostani per il personale scolastico, caratterizzato dalla «piena conoscenza della lingua francese» (art. 5, co. 1) e ricondotto amministrativamente al «Sovrintendente agli studi per la Valle d'Aosta, funzionario della Regione» (art. 4).

<sup>72</sup> P. CARROZZA, in *Commentario della Costituzione*, sub legge cost. n. 4/1948, Bologna-Roma, 1995, 424.

<sup>73</sup> R. LOUVIN, *Il «modello scolastico valdostano» alla prova del tempo*, in S. BARONCELLI (cur.), *Regioni a Statuto speciale*, cit., 125.

<sup>74</sup> Si noti come detta procedura fosse già prefigurata all'art. 40, co. 2 St. Vd'A e, ancor prima, in termini simili, sebbene non identici, all'art. 18, co. 2, secondo periodo d.lgs.lgt. n. 545 del 1945.

<sup>75</sup> Più specificamente e rispettivamente: l'art. 3 d.lgs.C.p.S. n. 365 prevede che la Valle d'Aosta istituisca «ruoli regionali per la Valle stessa degli insegnanti per le scuole elementari, degli insegnanti per le scuole medie, degli ispettori scolastici, dei direttori didattici e dei capi di istituto»; il successivo art. 8 dispone la soppressione del «Provveditorato provinciale agli studi di Aosta», cui subentra la «Sovrintendenza agli studi per la Valle d'Aosta», dipendente da quest'ultima.

Si delinea così un sistema scolastico valdostano<sup>76</sup>, sostitutivo nella Regione di quello statale e caratterizzato da programmi di insegnamento differenziati (in quanto opportunamente adattati «alle necessità locali», *ex art.* 40, co. 2 St.), in parte svolti utilizzando il francese come lingua veicolare, nel quadro di un bilinguismo che connota l'intero personale scolastico.

### **4.3. La disciplina dell'inclusione nel pluralismo linguistico della scuola valdostana**

Rispetto al bilinguismo italo-francese che caratterizza l'intero sistema scolastico valdostano, il plurilinguismo viene ulteriormente accentuato dalla revisione statutaria disposta dalla legge costituzione 23 settembre 1993, n. 2, laddove introduce l'art. 40-*bis* nello Statuto valdostano, secondo cui «alla popolazione di lingua tedesca dei Comuni della Valle del Lys individuati con legge regione»<sup>77</sup> (co. 1) «è garantito l'insegnamento della lingua tedesca nelle scuole» (co. 2). In tal senso dispone quindi la legislazione regionale valdostana (art. 3, co.1, lett. *d* legge reg. n. 47 del 1998), sulla cui base la tutela della lingua tedesca si realizza anche attraverso il suo impiego quale lingua veicolare d'insegnamento<sup>78</sup>.

Il quadro del plurilinguismo nella scuola della Valle d'Aosta è completato dall'indicazione regionale, fra gli obiettivi delle istituzioni scolastiche valdostane, della valorizzazione e del potenziamento della lingua franco-provenzale (art. 3, co. 1, lett. *a* legge regionale 3 agosto 2016, n. 18); vale a dire del *patois*, vera «madrelingua (...) per i valdostani autoctoni»<sup>79</sup>.

Si delinea così nel contesto, anche scolastico, valdostano un «delicato intreccio di identità plurime che si collega all'uso diversificato e quasi sempre cumulativo dei diversi codici linguistici»<sup>80</sup>. Tale intreccio sembra idoneo a risultare rispettoso delle differenze, al fine di favorirne l'inclusione, come paiono confermare alcuni interventi legislativi regionali in ambiti significativamente vicini all'oggetto del progetto DISCO. Così, in particolare, le «misure didattiche ed educative di supporto» a favore di alunni con diagnosi di DSA (così la rubrica dell'art. 6 legge regionale valdostana 12 maggio 2009, n. 8), vengono poste di essere dalle istituzioni scolastiche regionali, «anche in considerazione della caratteristica bi-plurilingue della scuola valdostana» (art. 6, co. 2, lett. *c*). Inoltre, nella «Disciplina del sistema regionale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia» (così è intitolata la legge regionale valdostana 19 maggio 2006, n. 11), il legislatore regionale finalizza detto sistema, fra l'altro, a «prevenire e rimuove le condizioni di svantaggio, di discriminazione e di esclusione sociale» (art. 1, co. 3, lett. *d*).

---

<sup>76</sup> Vedi N. ALESSI, *L'istruzione e la cultura*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 366-367.

<sup>77</sup> Al riguardo, si veda l'art. 2 legge regionale valdostana 19 agosto 1998, n. 47.

<sup>78</sup> Si veda N. ALESSI, *L'istruzione*, cit., 377.

<sup>79</sup> R. LOUVIN, *Il «modello scolastico valdostano»*, cit., 134.

<sup>80</sup> R. LOUVIN, *Il «modello scolastico valdostano»*, cit., 135.

## 5. Considerazioni conclusive

L'analisi delle forme di tutela e di valorizzazione delle lingue minoritarie presenti sul territorio delle autonomie speciali alpine nell'ambito dell'istruzione ha permesso di ricostruire un quadro complesso. Le diverse formule organizzative coprono una vasta gamma di soluzioni che si ricollegano anche alla cornice internazionale. Questo è il caso dell'Alto Adige/*Südtirol* dove il diritto all'istruzione nella lingua della minoranza germanofona è espressamente previsto da un accordo internazionale poi tradottosi in una dettagliata disciplina statutaria oppure della minoranza di lingua slovena nel Friuli Venezia Giulia che gode di scuole con lingua d'insegnamento slovena in base a atti di diritto internazionale poi trasfusi in atti statali in una parte del territorio del Friuli Venezia Giulia e cioè nelle (*ex*) province di Gorizia e di Trieste. Per la minoranza di lingua francese nella Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* invece non riscontriamo una base di obblighi internazionali.

I modelli realizzati vanno dalle scuole in cui la lingua minoritaria funge da lingua d'istruzione ed è dunque veicolare perché lingua madre degli alunni (tedesco in Alto Adige/*Südtirol*, sloveno in Friuli Venezia Giulia), realizzando un sistema di scuole distinte dalla scuola italiana (modello del separatismo), alla scuola in cui l'insegnamento avviene sia nella lingua italiana sia nella lingua della minoranza come lo è il caso del modello bilingue valdostano e anche del modello cd. paritario del ladino in Alto Adige/*Südtirol*. Vi si aggiunge il caso in cui la minoranza linguistica vede assicurato l'insegnamento della propria lingua, di regola accompagnato dall'insegnamento della storia e la cultura della minoranza, come materia d'istruzione, l'italiano rimanendo dunque unica lingua d'insegnamento. Questo tipo di insegnamento si riscontra in Valle d'Aosta per la lingua tedesca o per il franco-provenzale, nel Trentino dei confronti delle minoranze mochena e cimbra o per il friulano nel Friuli Venezia Giulia.

Nel quadro complessivo, nell'arco degli anni in tutti casi descritti si è verificato una certa apertura verso altre lingue di minoranza e non presenti sul territorio nonché verso il multilinguismo in generale. Questa evoluzione, riconoscendo la ricchezza del plurilinguismo che caratterizza i territori oggetto di questa ricerca, significa un percorso differenziato e spesso anche asimmetrico, collegato alle caratteristiche dei modelli di tutela delle minoranze linguistiche, alle loro scelte in materia e al quadro normativo entro il quale queste scelte si possono realizzare. In ogni caso, l'apertura verso l'inclusione linguistica e la diversità della nostra società coglie anche il profilo delle sfide e delle esigenze legate alla crescente globalizzazione. Mentre nelle politiche di inclusione legate a disabilità raramente si considera anche l'aspetto cultural-linguistico – si può menzionare il caso della Valle d'Aosta, che per le iniziative a favore di alunni con diagnosi di DSA tiene in conto il carattere bi-plurilingue della scuola – l'attenzione alla globalizzazione si esprime da un lato nel ruolo attribuito all'insegnamento della lingua inglese, dall'altro lato nelle misure dirette all'inserimento degli alunni alloglotti in un mondo dell'istruzione caratterizzato dalla tutela delle





minoranze autoctone. In questo contesto, le esperienze delle minoranze linguistiche autoctone possono servire per trovare il giusto equilibrio tra integrazione e assimilazione e nel contempo a creare una società inclusiva e rispettosa delle diversità.

# Il principio di inclusione sociale e suo riverbero nella materia della pubblica istruzione

**di Mario Falanga**

Già professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università di Bolzano

**Abstract:** The topic of this article is the search for the legal roots of the principle of social inclusion. Sources have been identified in the Italian Constitution, international law, European Union legislation and national legislation. The principle of inclusion was read in terms of its application to the right to education, with special reference firstly to pupils with learning difficulties and, subsequently, all pupils within the school community. The principle of inclusion calls schools to the values of equality and quality.

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. Il principio di inclusione: dall'indagine sociologica all'ambito del diritto. - 3. Inclusione e Costituzione. - 4. Inclusione nel Diritto internazionale: regole di *soft law* e norme prescrittive. - 5. Inclusione e Diritto dell'Unione Europea. - 6. Inclusione e istruzione nella legislazione nazionale. - 7. L'inclusione è riferita a tutti gli alunni della comunità scolastica. - 8. Battute conclusive.

## 1. Premessa

L'affermazione a metà del secolo scorso dei diritti sociali nelle Carte costituzionali dei Paesi dell'Europa occidentale, ha consentito in ciascuno di essi l'avvio e lo sviluppo di una legislazione sociale sempre più attenta alle esigenze di benessere e di inclusione dei cittadini nei diversi contesti di vita.

I principi di giustizia sociale, di uguaglianza, di solidarietà e di dignità umana sono alla base del diritto dell'Unione Europea, la cui *politica sociale concorrente* è di aiuto alle politiche degli Stati membri.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ha accentuato *la dimensione sociale* della cittadinanza nella direzione di un ampliamento dei diritti sociali dei cittadini europei oltre ciò che è disposto dal diritto primario e da quello derivato dell'Unione; in questo senso si può parlare, a livello giurisprudenziale, di processo di de-territorializzazione dei diritti sociali, e quindi dei sistemi nazionali di *welfare*<sup>1</sup>.

Esiste una forte sollecitazione nei confronti dei sistemi di *welfare* a fornire risposte sempre più efficaci verso i non cittadini dell'Unione; globalizzazione, immigrazione, pluriculturalità spingono i Paesi dell'Unione ad adottare modelli possibili di società multietnica e multiculturale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In tema cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012.

<sup>2</sup> Multietnicità e multiculturalità significano che culture e religioni diverse si incontrano anche tra i banchi di scuola; ciò pone l'esigenza di pensare a profili professionali nuovi, a sostegni organizzativi mirati su più livelli d'azione e ad un'adeguata ridefinizione dei piani di formazione, iniziale e in servizio, del personale insegnante.

In un tale quadro politico si colloca la problematica sociale e giuridica dell'*inclusione*.

In via *generale* il termine *includere* significa riconoscere ai consociati, comprese le persone straniere, inserimento, non discriminazione e benessere; in via *particolare*, includere significa dovere di solidarietà, pratica dell'accoglienza, dialogo interculturale e cura delle persone nel rispetto delle differenti situazioni giuridiche ed esistenziali<sup>3</sup>; significa, ancora, contrasto ad ogni forma di discriminazione nei riguardi della dignità della persona<sup>4</sup> considerata nella sua identità sociale, culturale, linguistica.

La nozione di *inclusione sociale* presenta quattro strati di significato:

1. è *principio* etico-giuridico;
2. è *diritto* assoluto alla non discriminazione;
3. è *pratica* e metodo dell'accoglienza e dell'integrazione;
4. è *azione* di prevenzione e contrasto ad ogni forma di esclusione sociale.

Nel sistema nazionale d'istruzione, l'*inclusione scolastica* si pone come una delle modalità dell'inclusione sociale; è la rifrazione nella comunità scolastica della più ampia inclusione sociale e ne replica i caratteri di principio e di azione<sup>5</sup>.

Va da sé che l'inclusione a scuola è produttiva di benessere non solo per i soggetti che la vivono, ma anche per la comunità di riferimento.

Vi è stretto legame tra scuola, intesa come comunità educativa, e inclusione; una *comunità educativa*<sup>6</sup> è realmente inclusiva, *inclusive community*, perché si esprime in termini di «dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni»; una scuola educativa «opera per garantire ... lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle

---

<sup>3</sup> Studi sul *concetto di inclusione*: J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998; per gli aspetti filosofico-sociologici cfr. N. LUHMAN, *Inklusion und Exclusion*, in *Soziologische Aufklärung, Die Soziologie und der Mensch*, Opladen, 1995, 237 ss.

<sup>4</sup> Il principio è accolto e si ritrova in ambito amministrativo; l'art. 7, D. Lgs n. 165/2001 vieta ogni forma di discriminazione nelle pubbliche amministrazioni.

<sup>5</sup> Sulla scuola inclusiva e sul principio di inclusione nel sistema scolastico si rinvia ai contributi di G. MATUCCI, *Ripensare la scuola inclusiva: una rilettura dei principi costituzionali*, in *SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, n. 3/2020, 3 ss.; e *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito Aperto sul Diritto e Giustizia Costituzionale*, 10 marzo 2019, 37 ss.

<sup>6</sup> Sulla scuola come "comunità" rinvio a M. FALANGA, *La scuola come comunità. Profilo giuridico*, in *Dirigenti Scuola*, n. 32/2012, 137 ss.; M. FALANGA, *La configurazione giuridica delle Istituzioni scolastiche tra legislazione e dottrina*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, II, 1005 ss.. Si deve a A. PIZZORUSSO l'applicazione della nozione di comunità alle istituzioni scolastiche, si veda: *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in *Foro It.*, 1975, XCVIII, V-18, cc. 221 ss. *Comunità educativa* e non comunità educante; c'è differenza tra le due espressioni: una comunità educante indica un fatto ma non la direzione di valore; una comunità educativa è invece una comunità orientata ai valori morali. Sul punto si rinvia alle riflessioni di C. SCURATI, *Educativo ed educante: proprio la stessa cosa?* in *Scuola materna per l'educazione dell'infanzia*, n. 4/2002, 5 ss.

situazioni di svantaggio» (art. 1, co. 2 e 4, D.D.R. n. 249/1998); e perché in essa tutte le appartenenze - culturali, sociali, religiose - e le differenze sono legate nel reciproco rispetto della comune dignità umana.

## 2. Il principio di inclusione: dall'indagine sociologica all'ambito del diritto

Il principio di inclusione sociale ha matrice sociologica, solo in seguito esso è transitato nel diritto positivo ovvero nella legislazione sociale degli Stati occidentali.

I prodromi dell'indagine sociologica vanno rintracciati nelle indagini degli anni '60 del secolo scorso sul fenomeno degli *esclusi*<sup>7</sup>, cioè degli ultimi, delle persone al margine della società per i motivi più vari: povertà, diversa abilità, condizione straniera, analfabetismo o semi-analfabetismo, malattia, disoccupazione, eventi avversi, flussi migratori, condizionamenti socio-culturali e linguistici negativi, e così via. Per queste persone si era posto il problema della loro inclusione nella società alla luce del supremo principio della *dignità umana*; occorre modelli inclusivi di cittadinanza per ridurre al massimo grado le marginalità e relativi effetti.

Nel corso degli anni '70 si hanno i primi tentativi per superare le *diseguaglianze* sociali conseguenti ai fenomeni di esclusione e per garantire le prime soluzioni di una cittadinanza davvero inclusiva; si ragiona di reddito minimo garantito, di protezione nei casi di disoccupazione di corto o lungo periodo (cassa integrazione), di ammortizzatori sociali vari, di *partecipazione* alle opportunità sociali, di *integrazione* dei disabili nella vita sociale, occupativa e scolastica. La legislazione sociale prende corpo e si affina sempre più.

Nei successivi decenni, il tema dell'inclusione diventa centrale nelle politiche sociali nazionali e dell'UE; inclusione come contrasto a tutti i fattori discriminanti che creano situazioni di diseguaglianza, marginalità e appunto esclusione delle persone dalla vita sociale e dai suoi benefici sul pieno sviluppo personale.

È avvertita con maggiore intensità dalle legislazioni statali e dal diritto europeo l'urgenza di intervenire con politiche sociali più adeguate, in via generale per una *tutela multilivello* dei cittadini, e in via particolare per contrastare i fattori causativi appunto di diseguaglianza e marginalizzazione.

La nozione sociologica di inclusione, grazie ad un'acquisita coscienza collettiva di *giustizia sociale* e di *solidarietà*, si positivizza nelle legislazioni nazionali e nelle fonti primarie dell'Unione Europea.

Va da sé che le diverse politiche sociali, statali e dell'UE, proprio in un quadro di *protezione multilivello* dei diritti delle persone, pongono il serio, e complesso, problema del coordinamento delle differenti

---

<sup>7</sup> In tema, seguo la ricostruzione proposta da A. GRAGNANI, *Inclusione e solidarietà*, in [Gruppo di Pisa, Dibattito Aperto sul Diritto e Giustizia Costituzionale](#), 6 giugno 2014, 1 ss. Sul concetto di *esclusione sociale* si rinvia a C. PINELLI (cur.), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti*, Firenze, 2012 e L. TRUCCO, *La nozione di "esclusione sociale" fra ordinamento interno e ordinamenti nazionali*, in P. COSTANZO, S. MORDEGLIA (curr.), *Diritto sociale e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, 2005, 119 ss.

competenze sul piano normativo, impegnate negli ambiti sociali della salute, dell'istruzione, del lavoro, della previdenza, dell'assistenza, per l'inclusione e, di conseguenza, per il pieno sviluppo della persona.

Si consideri infatti che nel sistema delle fonti, coesistono e operano tre sistemi normativi di tutela dei diritti fondamentali: la Costituzione, la Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo (CEDU), il diritto dell'Unione Europea, ciascuno con un proprio organo giurisdizionale, Corte Costituzionale, Corte Europea dei Diritti dell'uomo, Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

### 3. Inclusione e Costituzione

Inclusione sociale è principio giuridico che trae sostanza dai principi costituzionali di *dignità umana e sociale* (art. 3, co. 1 e art. 41, co. 2), di *solidarietà* (art. 2), di *uguaglianza*, formale e sostanziale (art. 3), e di *pieno sviluppo della persona umana* (3, co. 2) che sono alla base dello Stato di diritto, oltre che dello Stato sociale del nostro Paese.

Segue un profilo di questi principi etico-giuridici.

- La *dignità* umana e sociale è l'essenza della persona e consiste nel fatto che le azioni umane sono assunte sulla base di una norma certa<sup>8</sup>, che il filosofo Immanuel Kant individuava nell'*imperativo morale*, quale fonte etica del diritto<sup>9</sup>.

La dignità umana è principio etico presente in Costituzione, all'art. 3, co. 1, «dignità sociale» e all'art. 41, co. 2, «dignità umana»; è presente nel *diritto europeo* (*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, art. 1) e nel *diritto internazionale*, a tutela dei diritti umani (*Statuto ONU 1945; Dichiarazione universale dei diritti umani*, 1948, Preambolo; *Convenzione di Oviedo*, 1997, art. 1).

La dignità umana sta alla base di ogni sistema statale libero e democratico perché pone al centro la persona, che è fonte di diritti e di doveri, che è libera di agire e di esprimersi nei suoi diritti; la persona è infatti, secondo una celebre definizione di Antonio Rosmini, «diritto sussistente»<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Così S. PUFENDORF (1632-1694) nel *De Jure naturae et gentium*, 1672, Libro 1, 1, 5. Sul concetto di dignità umana cfr. A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO, (curr.), *Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1755 ss. e P. BECCHI, *Il principio di dignità umana*, Brescia, 2013.

<sup>9</sup> I. KANT, *Metafisica dei costumi*, Bari, 1973, 47: «Noi conosciamo la nostra propria libertà, da cui derivano tutte le leggi morali, in conseguenza anche tutti i diritti come tutti i doveri, soltanto per mezzo dell'*imperativo morale*, il quale è principio che prescrive i doveri e da cui si può derivare in seguito la facoltà di obbligare gli altri, cioè il concetto di diritto».

<sup>10</sup> «La persona dell'uomo è il diritto umano sussistente. ... La persona ha per sua essenza tutti i costitutivi che entrano nella definizione di diritto» (A. ROSMINI, *Filosofia del diritto*, in R. ORECCHIA (cur.), Padova, 1967, I, 191). Significa che tutta l'esperienza del diritto e tutto ciò che compone il diritto (leggi, autorità, etc.) sono espressione della persona, sono un suo modo di essere. Sulla identificazione tra persona e diritto cfr. G. CAPOGRASSI, *Il diritto secondo Rosmini*, in *Opere*, Milano, 1959, IV, 331.

- Il *principio di solidarietà* «è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico»<sup>11</sup>; esso non è che la giuridicizzazione della fraternità, principio stoico e cristiano fatto proprio dai teorici della Rivoluzione francese; nel nostro ordinamento, la solidarietà «politica economica e sociale» richiama le persone, la società e le istituzioni della Repubblica, seppure in diverso grado, all'adempimento dei doveri di prossimità alla persona per la garanzia dei suoi «diritti inviolabili» (art. 2 Cost.). Il principio di solidarietà richiama la persona, *uti socia*, ad agire «non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per *libera e spontanea espressione della profonda socialità* che caratterizza la persona stessa» (Corte. cost., sent. 28 febbraio 1992, n. 75).

La solidarietà non è propriamente un gesto di liberalità ma si atteggia a dovere etico di ciascuno verso gli altri e delle comunità verso le singole persone.

Le formazioni sociali intervengono per lo «sviluppo della personalità» ovvero per la piena formazione della persona e per la sua effettiva inclusione sociale.

La Repubblica è centro di una pluralità di doveri di solidarietà e di inclusione che consistono nel

- «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale»,
- «rimuovere gli squilibri economici e sociali»,
- «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona»,
- destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore di determinati enti locali e Regioni (art. 119, co. 6, Cost.).

- Il *principio di uguaglianza*, nella sua dimensione sostanziale, impegna le istituzioni della Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3.2 Cost.)<sup>12</sup>.

La norma costituzionale riconosce l'importanza di garantire in concreto le necessarie condizioni economiche e sociali per lo sviluppo della persona, nella sua dimensione individuale e sociale; «rimuovere

---

<sup>11</sup> Corte cost., [sent. 28 febbraio 1992, n. 75](#), in *Giur. cost.*, 1992, 2353 ss. Sui principi giuridici di solidarietà e di fraternità cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; A. MARZANATI e A. MATTIONI, *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007; B. PEZZINI (cur.), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005; G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giurisprudenza commentata*, 1994, parte II, 365 ss.

<sup>12</sup> Sul principio di uguaglianza rinvio a N. BOBBIO, *Eguaglianza*, in *Enciclopedia del Novecento*, II, Ist. Enc. It., Roma 1975, 355 ss.; R. DWORKIN, *Eguaglianza*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, III, Ist. Enc. It., Roma, 1993, 478 ss.; S. CASSESE, *Teoria e pratica dell'uguaglianza*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 1156 ss.; si veda anche C. ROSSANO, *L'uguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966. Il principio di uguaglianza sostanziale «giustifica e incoraggia gli interventi legislativi volti ad attuare interventi positivi o di sostegno che tendono a realizzare un'effettiva parità di trattamento, avvantaggiando i soggetti o le parti più deboli, per restituire una parità di *chances* alle persone o alle classi di persone che si trovano in una situazione di fatto svantaggiosa». (V. ONIDA – M. PEDRAZZA GORLERO, *Compendio di Diritto Costituzionale*, Milano, 2021, 121).



gli ostacoli», attraverso azioni positive, *affirmative action*, significa assicurare al Paese lo sviluppo economico attraverso la partecipazione sociale e politica (cittadinanza attiva) di tutti, attraverso la loro piena formazione. Sviluppo economico, cittadinanza attiva, uguaglianza, formazione personale sono in reciproca stretta relazione. Il fine dell'economia è la persona, costruttrice della collettività nelle sue plurime dimensioni.

- *Pieno sviluppo della persona umana*. È un diritto della persona il pieno svolgimento di sé. Il diritto trae sostanza dal riconoscimento della centralità della persona umana nella società e dalla consapevolezza che la persona umana, in virtù della sua natura relazionale, è generatrice e costitutiva della società medesima<sup>13</sup>, quale insieme di persone legate dai principi di uguaglianza e di libertà. Questo diritto al pieno sviluppo di sé è così importante, sia per la persona sia per la società, che la Repubblica impone a sé stessa di rimuovere ogni possibile ostacolo che possa frapporsi a questo pieno sviluppo personale.

Il combinato disposto dell'art. 3, co. 2 Cost., sull'uguaglianza sostanziale tra le persone, e dell'art. 34, co. 1 Cost., sull'affermazione che la scuola è aperta a tutti, ivi inclusa l'Università, porta alla netta affermazione che l'istruzione è un *diritto sociale*, che spetta a tutte le persone che vivono sul territorio nazionale, prescindendo dalle condizioni sia di cittadinanza sia di posizione sociale, culturale economica o di salute; di conseguenza, e senza alcun dubbio, il sistema scolastico italiano è inclusivo per dettato costituzionale.

L'educazione della persona è propedeutica ad un autentico esercizio della cittadinanza.

#### **4. Inclusione nel Diritto internazionale: regole di soft law e norme prescrittive**

Il sintagma *inclusive education* compare per la prima volta nella *Dichiarazione sui principi, le politiche e le pratiche in materia di educazione e di esigenze educative speciali*, firmata a Salamanca (Spagna) il 10 giugno 1994; il documento è stato approvato dai rappresentanti dei 92 Governi e delle 25 Organizzazioni partecipanti

---

<sup>13</sup> Scrive N. OCCHIOCUPO che «valore inviolabile e principio costitutivo di ogni società è la persona umana, nella sua dimensione individuale e sociale, materiale e spirituale» (*Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1995, 5); per L. STEFANINI: «solo dalla persona si deduce necessariamente una società umana» (*Personalismo sociale*, Roma, 1952, 61). Il principio personalista è il valore supremo alla base della Costituzione; esso «ispira la carta costituzionale ... e pone come fine ultimo della organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana» (Corte cost., [sent. 24 febbraio 1999, n. 167](#)). Con riferimento all'istruzione pubblica, il principio personalista è «uno dei principi fondamentali del sistema scolastico italiano» (L. CARLASSARE, *Persona*, in *Iter*, n. 8/2000, 24-28); ritengo che esso sia il primo dei principi fondamentali nel cui prisma tutti gli altri vanno compresi; si vedano in tema le considerazioni di S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in F. CORTESE (cur.), *Tra amministrazione e scuola: snodi di crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli 2014, 1 ss.

alla Conferenza internazionale promossa dall'UNESCO sui temi della *educazione per tutti* e di un'*istruzione inclusiva*, con particolare riguardo ai bambini con bisogni educativi speciali<sup>14</sup>.

Autentico manifesto dell'educazione inclusiva a scuola, la Dichiarazione riafferma sia il *diritto di tutti all'educazione*, come annunciato ed in continuità con la *Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo* del 1948<sup>15</sup> sia l'impegno, già assunto dalla Comunità internazionale nel corso della *Conferenza mondiale sull'educazione per tutti* del 1990<sup>16</sup>, di garantire l'applicazione universale di questo diritto; è richiamata anche l'adozione in sede ONU (1993) delle regole per offrire pari opportunità alle persone disabili e l'impegno degli Stati affinché l'educazione nei riguardi delle persone che presentano esigenze speciali sia pienamente realizzata nei sistemi scolastici.

Nei tre brevi punti di cui si compone la Dichiarazione di Salamanca sono affermati, in sintesi, questi principi e impegni:

- l'educazione è un diritto fondamentale di ogni bambino;
- «i sistemi educativi devono essere concepiti e i programmi devono essere messi in pratica in modo da tenere conto di questa grande diversità di caratteristiche e di bisogni» che presenta ciascun bambino;
- «le persone che hanno bisogni educativi speciali devono poter accedere alle normali scuole», e ciò anche per prevenire e combattere comportamenti discriminatori;
- i Governi sono invitati a «dare la priorità nelle politiche e nei bilanci al miglioramento dei sistemi educativi al fine di poter accogliere tutti i bambini, indipendentemente dalle differenze o difficoltà individuali»;
- adottare, come legge o politica, «*il principio dell'educazione inclusiva*» e curare la formazione degli insegnanti per una scuola inclusiva.

La *Dichiarazione di Salamanca* presuppone una teoria dell'istruzione e della scuola che pone al centro il soggetto in età evolutiva (*child-centred pedagogy*), i cui prodromi teorici sono rinvenibili nel movimento dell'attivismo pedagogico del Novecento e, segnatamente, nel pensiero di Edouard Claparède, propugnatore di una *école sur mesure*<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> UNESCO, *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, Salamanca (Spain), 7-10 giugno 1994; testo in <https://www.right-to-education.org>

<sup>15</sup> ASSEMBLEA GENERALE NAZIONI UNITE, *Universal Declaration of Human Rights*, Parigi 10 dicembre 1948.

<sup>16</sup> UNICEF-UNDP-UNESCO-WB-WCEFA, *World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs. Final Report*, 5-9 march 1990, Jomtien, Thailand.

<sup>17</sup> *L'école sur mesure (La scuola su misura)* Ginevra, 1920; trad. M. FASOLO e M. VALERI, *La scuola su misura*, Firenze, 1952, 52. La scuola deve essere «adatta alla mentalità dei singoli e ... ben rispondente alle forme delle intelligenze come un

La Dichiarazione non è un testo di norme prescrittive, ma di *soft law*<sup>18</sup>, perché non vincola le Parti firmatarie, sebbene dia ad esse un forte impulso a tradurre in leggi i principi e le azioni affermati appunto nella Dichiarazione.

L'UNESCO ha in seguito specificato nelle *Policy Guidelines on Inclusion in Education*, Paris 2009, che un'autentica scuola inclusiva è in grado di raggiungere *tutti* gli allievi della comunità scolastica e non soltanto quelli con bisogni educativi speciali; la scuola deve essere inclusiva rispetto a ogni diversità presentata dagli allievi; e per essere inclusivo, il sistema scolastico si adatta agli allievi e non il contrario. Ciò comporta cambi di mentalità, innovazione e formazione nelle politiche educative e nel personale dirigente e insegnante, processi di rafforzamento delle capacità del sistema di istruzione di raggiungere tutti gli studenti.

Va da sé che una scuola inclusiva sia anche una scuola di qualità.

Una norma di *diritto internazionale*, la *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*<sup>19</sup> del 2006, ratificata dal Parlamento italiano con legge n. 18/2009<sup>20</sup>, vincola gli Stati firmatari oltre che a «riconoscere il diritto all'istruzione delle persone con disabilità», a garantire un *sistema di istruzione inclusivo* a tutti i livelli, «*inclusive education system at all levels*» per il pieno sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell'autostima ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana («*the full development of human potential and sense of dignity and selfworth, and the strengthening of respect for human rights, fundamental freedoms and human diversity*») (art. 24, co. 1).

La disposizione, precettiva, riferita alle persone con disabilità, significa per estensione, che la scuola italiana è inclusiva anche per tutti gli altri studenti che presentano caratteristiche diverse dalla disabilità.

---

vestito o una calzatura a quelle del corpo o del piede ... Insomma, bisogna tener conto delle diversità delle attitudini, perché andare contro il tipo individuale significa andare contro natura».

<sup>18</sup> Con l'espressione *soft law*, creata in ambito di diritto internazionale (1970), ci si riferisce a regole (o atti contenenti regole) che, pur non essendo prescrittive, possono avere o hanno un forte impatto sulla legislazione formale; si tratta di regole prodotte da Organizzazioni internazionali o da Stati che condizionano il legislatore nella sua azione normativa. Il *soft law* non è fonte del diritto, pur potendolo stimolare e orientare; non compare infatti tra le fonti riportate nell'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia; il sintagma è, in sé, una *contradictio in adiecto*, dato che il diritto (*law*) è sempre vincolante e pertanto non può qualificarsi come *morbido* o *debole* (*soft*). Nella categoria del *soft law* si fanno rientrare: - a livello internazionale, le diverse Dichiarazioni internazionali se non sussunte nel diritto nazionale, gli accordi politici non vincolanti; - a livello europeo, gli atti non vincolanti quali le Raccomandazioni, Linee guida, Libri verdi, Libri bianchi, le Comunicazioni, le Dichiarazioni politiche, etc.; - a livello di diritto interno, le circolari applicative di norme, le Linee guida, i Codici di autodisciplina di formazioni sociali, codici etici. Per la bibliografia rinvio a L. DE BERNARDIN, *Soft Law*, in A. CASSESE, (cur.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, VI, 5605 ss.; A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2015, 382 ss.; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova 2008.

<sup>19</sup> ONU, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York 13 dicembre 2006. La Convenzione è entrata in vigore il 3 maggio 2008.

<sup>20</sup> Legge 3 marzo 2009, n. 18: *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*. L'Unione Europea in data 23 dicembre 2010 è diventata **Parte contraente della Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità** successivamente alla ratifica del Parlamento italiano.



Una scuola inclusiva è una scuola che sussume le diversità culturali, familiari, economico-sociali, di *status* giuridico; è una scuola che non esclude perché considera le differenze un valore da cui partire per la piena realizzazione della persona; è una scuola che combatte ogni discriminazione e violazione dei diritti umani; è una scuola che pone al centro la dignità della persona e la sua proiezione nei diritti umani; è una scuola a cui è impedita, per diritto, ogni forma di discriminazione e di esclusione.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, OMS, agenzia specializzata dell'ONU, ha elaborato e approvato un documento dal titolo *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF)<sup>21</sup> il 22 maggio 2001.

L'ICF descrive lo stato di salute delle persone in termini di *funzionamento* in relazione al contesto sociale di esistenza per capire appunto lo stato di salute e di cosa necessitano le persone per vivere al meglio il loro potenziale umano. In questa nuova prospettiva, la disabilità è una condizione di salute in un contesto sociale sfavorevole.

L'ICF riguarda tutte le persone ed ha consentito di rivedere il metodo tradizionale di integrazione delle persone con disabilità nella prospettiva di una metodologia inclusiva in una scuola che vuole davvero essere inclusiva, equa e di qualità<sup>22</sup>.

L'ICF è parte integrante dal nostro ordinamento scolastico ed ad esso fanno riferimento norme interne primarie e secondarie.

L'*Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile* è un programma d'azione sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi di 193 Paesi, tutti membri dell'ONU. L'*Agenda* comprende 17 obiettivi inseriti in un programma operativo che prevede ben 169 traguardi.

L'Obiettivo n. 4 impegna gli Stati aderenti a «fornire *un'educazione* di qualità, equa e *inclusiva*, e opportunità di apprendimento per tutti»<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Alla sua elaborazione hanno partecipato i 192 Paesi componenti dell'OMS, tra cui l'Italia.

<sup>22</sup> Per l'applicazione dell'ICF a scuola si rinvia al lavoro di T. BOOTH e M. AINSCOW, *Index for Inclusion*, Bristol, 2002; per la traduzione in lingua italiana F. DOVIGO e D. IANES, (curr.), *L'index per l'inclusione. Promuovere l'apprendimento e la partecipazione nella scuola*, Trento, 2008; approfondimenti sull'*Index* in E. BRUGGER-PAGGI, H. DEMO, F. GARBER, D. IANES e V. MACCHIA (curr.), *L'Index per l'Inclusione in pratica. Index für Inklusion in der Praxis, Come costruire la scuola dell'eterogeneità/Kindergarten und Schule der Vielfalt gestalten*, Milano, 2015. Mi sia permessa una battuta critica sulla concezione, che sta alla base dell'ICF, della *persona come funzionamento*; evidenzio che la persona è soggetto e le sue azioni sono ad esso riferite; identificare la persona nelle sue operazioni (il funzionamento appunto) è dimenticare l'antecedente *soggettività spirituale* della stessa, richiamata anche dal nostro ordinamento scolastico la cui finalità è quella di pronuovere negli allievi «il conseguimento di una formazione spirituale e morale» (art. 2, co. 1, lett. b, l. n. 53/2003). Persona e funzionamento sono distinte identità; il funzionamento, i modi di esprimersi, non sono la persona ma sono della persona; la dignità della persona rimane intatta anche in assenza delle sue azioni, o come si usa dire, del suo funzionamento. Il riferimento filosofico del principio appena richiamato è in TOMMASO D'AQUINO, *Summa theologiae*, II-II, q. 58, art. 2: «*Actiones autem sunt suppositorum et totorum, non autem proprie dicitur loquendo, partium et formarum seu potentiarum*» (Le azioni, propriamente parlando, sono dei soggetti (suppositi) e dei tutti, non già delle parti, delle varie forme o delle potenze); testo latino da: *La Somma Teologica*, II parte, II sezione, Bologna, 2014, 573.

<sup>23</sup> Testo dell'Agenda in lingua italiana in <http://www.unric.org/it/agenda-2030>



L'obiettivo è declinato in 10 target che dettagliano un ambizioso piano d'azione per i Governi dell'UE, un insieme cioè di strumenti di attuazione dei principi affermati.

Qui evidenzio due target, il 4.a, relativo alla necessità di adottare entro il 2030 la costruzione e il potenziamento delle strutture dell'istruzione «che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità, e il 4.c, sulla necessità di «aumentare considerevolmente la presenza di insegnanti qualificati».

La sostanza teleologica dell'*Agenda* è stata ripresa e rilanciata nel nostro Paese nel documento *Indicazioni Nazionali e nuovi scenari*, elaborato nel 2017, dal Comitato scientifico nazionale per le *Indicazioni Nazionali per il curriculum* della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

## 5. Inclusione e Diritto dell'Unione Europea

Nei Trattati dell'Unione Europea, l'*inclusione sociale* è posta come una finalità pratica alla base dell'Unione. Nel *Preambolo del Trattato sull'Unione Europea (TUE)* è stabilito che l'Unione desidera «intensificare la solidarietà», promuovere «il progresso economico e sociale dei loro popoli» e confermare «il proprio attaccamento ai diritti sociali fondamentali», così come definiti nella *Carta sociale europea* firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, firmata a Strasburgo il 9 dicembre 1989.

L'Unione Europea in concreto:

- «si prefigge di promuovere ... il benessere dei suoi popoli» (TUE, art. 3, co. 1);
- «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato ... su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva» (TUE, art. 3, co. 2);
- «*combatte l'esclusione sociale* e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore» (TUE, art. 3, co. 3; corsivo aggiunto);
- promuove tra gli Stati «la coesione ... sociale» (TUE, art. 3, co. 3).

Nel *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)* è disposto che l'Unione «ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei settori ... (della) politica sociale» (art. 4, co. 2, lett. b) e che «nell'attuazione delle sue politiche e azioni ... tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta *contro l'esclusione sociale* e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana» (art. 9, corsivo aggiunto). Il principio di *solidarietà* sostanzia la politica sociale dell'UE; è un principio attivo su piani diversi: tra cittadini dell'Unione, tra generazioni (TUE art. 3, co. 3), tra popoli (*Preambolo*), tra Stati dell'UE agendo



«in spirito di solidarietà» (TUE, art. 3, co. 3 e art. 24, co. 3; TFUE, art. 122, co. 1 e art. 222), e «nelle relazioni con il resto del mondo» (TUE, art. 3, co. 5).

La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, CDFUE, nota come *Carta di Nizza*, è stata proclamata in modo solenne una prima volta il 7 dicembre 2000 e, una seconda volta, con adattamenti, il 12 dicembre 2007 a Starsburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. La CDFUE ha lo stesso valore giuridico dei Trattati dell'Unione. Si proclama, nel *Preambolo* del Trattato, che l'Unione, «consapevole del suo patrimonio spirituale e morale ... si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia».

La *Carta* dedica il Titolo IV al principio di solidarietà e alle sue applicazioni negli ambiti del lavoro, della famiglia, della vita professionale, della protezione della salute, della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale (artt. 27-38); le disposizioni si applicano sia alle istituzioni dell'UE sia agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» e «nel rispetto del principio di sussidiarietà» (art. 51) per assicurare effettività al sistema multilivello di inclusione sociale.

In sede europea, un necessario riferimento merita la pubblicazione nel 2009, a cura della *European Agency for Development in Special Needs Education* (2009), dei *Principi Guida per promuovere la qualità nella Scuola Inclusiva. Raccomandazioni politiche*<sup>24</sup>.

Vi sono ripresi i principi della *Dichiarazione di Salamanca* sull'istruzione inclusiva e si afferma che «l'inclusione interessa un raggio sempre più ampio di studenti piuttosto che quegli studenti in possesso della certificazione per l'handicap. Riguarda tutti gli studenti che rischiano di essere esclusi dalle opportunità scolastiche a seguito del fallimento del sistema scuola»; l'inclusione è un indicatore della qualità del sistema scolastico e la formazione è ritenuta una strategia efficace per promuovere atteggiamenti positivi nella scuola inclusiva; occorre garantire che tutti gli insegnanti siano ben formati e si sentano responsabili «di tutti gli studenti, qualunque siano le loro esigenze personali».

L'ideale di scuola inclusiva è quello di una scuola di tutti e di ciascuno, secondo quanto prefigurato nella *Carta di Lussemburgo del 1996*, adottata nel corso del seminario conclusivo Helios tenutosi a Lussemburgo nei giorni 7-9 novembre. In particolare la Carta disponeva che gli Stati della Comunità Europea «devono adottare una legislazione che garantisca a tutti i minori in età scolare e a tutti gli adulti, il diritto di accedere a un sistema scolastico ordinario ... flessibile (e) capace di rispondere ai diversi bisogni educativi specifici nella loro complessità e variabilità». È l'ideale appunto di una scuola inclusiva, cioè in un ambiente ordinario, «per Tutti e per Ciascuno»<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> European Agency for Development in Special Needs Education (2009), *Key Principles for Promoting Quality in Inclusive Education Recommendations for Policy Makers*, (*Principi Guida per promuovere la qualità nella Scuola Inclusiva. Raccomandazioni Politiche*), Odense, 2009. Testo italiano in: <https://www.european-agency.org/16>.

<sup>25</sup> Testo della Carta di Lussemburgo in M. TORTELLO, *Vent'anni di integrazione scolastica. Le conquiste e i problemi aperti*, 25-27, in [edscuola.it](http://edscuola.it)



## 6. Inclusione e istruzione nella legislazione nazionale

I principi costituzionali sopra richiamati di dignità, solidarietà, uguaglianza e pieno sviluppo della persona, che sono presenti anche, come si è visto, nel diritto primario europeo, sono costitutivi della nozione giuridica di inclusione, la cui finalità specifica è il pieno sviluppo della persona umana nelle formazioni sociali di vita, mediante l'assicurazione da parte dello Stato, e delle sue istituzioni, dei diritti sociali: istruzione, salute, lavoro, previdenza, assistenza. La dimensione inclusiva deve pertanto intridere di sé gli ambiti sociali a cui tali diritti si riferiscono.

Nell'ambito dell'istruzione e della formazione, le *politiche educative* del nostro Paese si ispirano in misura sempre maggiore ai richiamati principi di dignità, solidarietà, uguaglianza e pieno sviluppo della persona. L'inizio del processo di inclusione degli alunni con disabilità nel nostro Paese può farsi risalire alla legge n. 517 del 1977<sup>26</sup>, che ha abolito le classi speciali in tal modo consentendo l'inserimento nelle classi ordinarie degli alunni con disabilità e in seguito con la legge n. 104/1992<sup>27</sup>, che ha regolamentato tutta la materia della «integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate».

Il diritto all'istruzione dell'allievo con disabilità è un *diritto soggettivo* affermato da norme costituzionali<sup>28</sup>, da norme del diritto europeo<sup>29</sup>; da norme ordinarie<sup>30</sup> e da norme di diritto internazionale<sup>31</sup>. L'art. 24 dispone che gli Stati Parti, tra cui l'Italia, «riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione». Il diritto deve essere garantito, anche attraverso la predisposizione di *accomodamenti ragionevoli*, al fine di «andare incontro alle esigenze individuali» del disabile (art. 24, par. 2, lett. c, *Convenzione*).

A diversi livelli, costituzionale, ordinario e amministrativo, la giurisprudenza si è interessata del diritto all'istruzione dell'allievo con disabilità.

---

<sup>26</sup> Legge 4 agosto 1977, n. 517: *Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico*.

<sup>27</sup> Legge 5 febbraio 1992, n. 104: *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

<sup>28</sup> Art. 38, co. 3, Cost.

<sup>29</sup> *Carta sociale europea*, artt. 15 e 17, co. 1; *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2007, art. 14, co. 1. Il contrasto alle discriminazioni e la promozione dell'inclusione sociale sono elementi primari per la determinazione delle politiche educative e delle azioni dell'Unione; l'art. 19, co. 1, del TFUE conferisce al Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, il potere di adottare «i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni ... (sulla disabilità)».

<sup>30</sup> Legge 5 febbraio 1992, n. 104, art.12, co. 2: «È garantito il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie».

<sup>31</sup> *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, 2006, art. 24.

La Corte costituzionale ha affermato che «il diritto del disabile all'istruzione si configura come diritto fondamentale»<sup>32</sup>; la Cassazione lo ha «ascritto alla categoria dei diritti fondamentali»<sup>33</sup> e il Consiglio di Stato ha definito tale diritto come «diritto soggettivo all'insegnamento individualizzato»<sup>34</sup>.

Il processo inclusivo nei riguardi degli alunni con difficoltà di apprendimento è proseguito con l'approvazione della legge n. 170/2010<sup>35</sup>, che ha introdotto elementi di personalizzazione e di individualizzazione didattica per gli alunni con *disturbi specifici di apprendimento* (DSA).

Altro processo inclusivo a scuola ha riguardato gli alunni che presentano altre forme di difficoltà di apprendimento, i *bisogni educativi speciali* (BES) che necessitano di una particolare cura didattica<sup>36</sup>.

Da ultimo, la legge delega n. 107/2015 ha individuato tra gli *obiettivi prioritari* del sistema scolastico del Paese «il potenziamento dell'inclusione scolastica» (art. 1, co. 7, lett. l); il relativo decreto legislativo n. 66/2017<sup>37</sup> di applicazione reca norme di «promozione dell'inclusione scolastica» stabilendo, al co. 1 dell'art. 1, importanti principi:

- a) l'inclusione a scuola ha *carattere universale*, cioè riguarda tutti gli alunni, risponde ai differenti bisogni educativi e si realizza mediante idonee strategie educative e didattiche;
- b) si realizza a scuola, ovvero «nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche»;
- c) «costituisce impegno fondamentale» di tutte le componenti della comunità scolastica che in tal modo concorrono ad «assicurare il successo formativo» di tutti gli alunni.

Il decreto legislativo n. 66/2017 individua anche le prestazioni e gli indicatori di qualità dell'inclusione scolastica (art. 3) e dispone che la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica sia considerata «parte integrante del procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche» (art. 4, co. 1), procedimento previsto dall'art. 6 del D.P.R. n. 80/2013.

Le istituzioni scolastiche sono tenute a predisporre un apposito *Piano per l'inclusione* nell'ambito del Piano triennale dell'offerta formativa per un uso coordinato delle risorse disponibili (cfr. art. 8).

---

<sup>32</sup> Corte cost., sent. 8 giugno 1987, n. 215, in *Giur. cost.*, 1987, I, 1615 ss.

<sup>33</sup> Cass., sez. un., 25 novembre 2014, n. 25011, punto 2.5 *Considerato in diritto*.

<sup>34</sup> Cons. di Stato, sez. VI, 21 aprile 2010, n. 2231.

<sup>35</sup> Legge 8 ottobre 2010, n. 170: *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.

<sup>36</sup> «Il Bisogno Educativo Speciale (*Special Educational Need*) è qualsiasi difficoltà evolutiva di funzionamento, permanente o transitoria, in ambito educativo e/o apprenditivo, dovuta all'interazione dei vari fattori di salute secondo il modello ICF dell'OMS, e che necessita di educazione speciale individualizzata» (D. IANES, *Bisogni educativi speciali e inclusione*, Trento, 2005, 29). Il Ministero, all'epoca dell'Istruzione e dell'Università, ha emanato una importante *Direttiva* in data 27 dicembre 2012 con all'oggetto: *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*. Importante dal punto di vista operativo è anche la c.m. n. 8/2013 sul *Piano annuale per l'inclusività* riferito a tutti gli alunni con BES. Un accenno ai BES si trova nella l n. 107/2015, art. 181, lett. e). L'espressione di Bisogni Educativi Speciali, *Special Educational Needs* (SEN), è stata introdotta nel lessico educativo dal Rapporto Warnock del 1978.

<sup>37</sup> D. Lgs n. 66/2017 recante *Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107*, è stato modificato dal D. Lgs n. 96/2019.

Nel nostro ordinamento scolastico, il principio e la pratica dell'inclusione sono in egual misura riferiti a tutti gli alunni, nessuno escluso, anche se esiste particolare attenzione per le situazioni personali e sociali causative di difficoltà nell'apprendimento; tra le situazioni personali e sociali si comprendono le disabilità, i disturbi specifici di apprendimento, i bisogni educativi speciali, gli svantaggi socio-culturali, familiari e linguistici, particolari stati giuridici (di minore straniero immigrato<sup>38</sup> e di rifugiato<sup>39</sup>), le condizioni di salute. Agli alunni stranieri «sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (art. 2, co. 1, l. n. 40/1998); sul piano pratico, la scuola promuove iniziative per l'accoglienza, la tutela della cultura e della lingua d'origine, interculturali comuni, avvalendosi degli strumenti dell'*autonomia funzionale*, valorizzando le individualità e le potenzialità di ciascuno<sup>40</sup>, centrando l'azione educativa e didattica sulle «esigenze formative degli studenti» (art. 21, co. 9, l. n. 59/1997), realizzando ogni forma di flessibilità, di diversificazione di efficienza e di efficacia del servizio scolastico (art. 21, co. 8, l. n. 59/1997), favorendo la formazione del personale insegnante<sup>41</sup> e contrastando ogni forma di discriminazione. L'obiettivo è quello di favorire a scuola «la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri» (art. 4, D. Lgs n. 286/1998) in un reciproco impegno attivo.

Riguardo alle «differenze culturali e linguistiche», esse sono da considerarsi un *valore* per la comunità scolastica; sono alla base del rispetto reciproco e dello scambio tra culture per favorire comprensione e tolleranza; la comunità scolastica inclusiva tutela la cultura e la lingua d'origine anche attraverso attività interculturali comuni<sup>42</sup>. La nostra Costituzione, all'art. 6, tutela «le minoranze linguistiche» con norme dedicate.

---

<sup>38</sup> Minori stranieri accompagnati e non accompagnati, per i quali si applica l'art. 14 della l. n. 47/2017.

<sup>39</sup> *Convenzione sullo status dei rifugiati*, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951. La Convenzione è norma di diritto internazionale ed è stata ratificata in Italia il 15 novembre 1954 ed entrata in vigore il 13 febbraio 1955. L'art. 22 della Convenzione, dedicato all'*Educazione pubblica*, dispone al primo comma che «Gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati, in materia di scuola primaria, lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini».

<sup>40</sup> «Sviluppare al meglio le potenzialità di tutti» vuol dire essere «in un'ottica di inclusione piuttosto che di selezione» (V. ONIDA, *Per un progetto di scuola. La prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *Per un progetto di scuola. Istituzioni. Ordinamenti. Cultura*, Brescia, 2010, 24).

<sup>41</sup> Sul punto cfr. M. FALANGA, *Inclusione scolastica e formazione degli insegnanti*, in G. MATUCCI, *Diritto all'istruzione alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, 105 ss.

<sup>42</sup> In materia di *educazione interculturale* dispone l'art. 38, co. 3, del D. Lgs n. 286/1998: «La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni». Il D. Lgs n. 286/1998 è il *testo unico* sull'immigrazione emanato sulla base della l. n. 40/1998, art. 47, co. 1; in tema si rinvia a M. FALANGA, *Integrazione scolastica degli alunni stranieri. Legislazione di riferimento*, in D. KOFLER, H.K. PETERLINI, G. VIDESOTT (curr.), *Festschrift für Siegfried Baur*, Merano, 2013, 134 ss.; sullo *status* del minore straniero e la sua tutela costituzionale e internazionale si veda E. GROSSO, *Status dello straniero*, in A. CASSESE, (cur.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, VI, 5787 ss.; B. NASCIBENI e C. FAVILLI, *Tutela internazionale (dello) straniero*, in A. CASSESE (CUR.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, VI, 579 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Lineamenti della tutela costituzionale dei minori stranieri*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, II, 719 ss.

## 7. L'inclusione è riferita a tutti gli alunni della comunità scolastica

Come detto, nel nostro sistema scolastico, il principio e la pratica dell'inclusione sono riferiti a tutti gli alunni, prescindendo dalle condizioni personali e sociali di vita; nella scuola inclusiva si opera per assicurare a tutti «elevati livelli culturali ... coerenti con le attitudini e le scelte personali» (art. 2, co. 1, lett. a, l n. 53/2003).

È pertanto fuorviante e riduttivo circoscrivere l'inclusione alle sole situazioni di disabilità; nel Rapporto del Comitato di esperti istituito con D.M. 21 aprile 2020, n. 203, in materia di scuola e di emergenza sanitaria, è scritto al capo 1, punto 6, che «è sbagliato collegare la parola “inclusione” solo alla disabilità. La scuola inclusiva presta grande attenzione alle disabilità, alle diverse difficoltà di apprendimento e alle conseguenze delle iniquità sociali, ma non si esaurisce in esse».

L'obiettivo del *successo formativo* è strutturale nel nostro sistema scolastico ed è previsto da norme primarie (art. 1, l n. 128/2016; art. 1, co. 1, l n. 107/2015; D. Lgs n. 66/2017, art. 1); di conseguenza le istituzioni scolastiche «concretizzano gli obiettivi nazionali», rinvenibili nelle *Indicazioni* e nelle *Linee guida*, «in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo» (art. 4, co. 1, D.P.R. n. 275/1999; anche art. 1, co. 2).

Nella comunità scolastica dove l'inclusione è prassi strutturale, si realizza il successo formativo degli allievi; il successo formativo è il precipitato dell'inclusione; è garanzia di *effettività* del diritto all'istruzione, e quindi assicurazione di raggiungimento dei gradi più alti dell'istruzione ai sensi dell'art. 34, co. 4, della Costituzione.

Altri riferimenti normativi al principio di inclusione si ritrovano nel D. Lgs n. 65/2017 istitutivo del «sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni»; all'art. 4, co. 1, lett. d), si afferma in modo secco che lo «Stato promuove e sostiene ... *l'inclusione* di tutte le bambine e di tutti i bambini».

In coerenza con tale principio, il D. Lgs n. 65/2017, all'art. 1, individua le finalità inclusive del sistema integrato di educazione e istruzione che sono:

- a. la riduzione degli svantaggi culturali, sociali e relazionali, così da favorire *l'inclusione* di tutte le bambine e di tutti i bambini attraverso interventi personalizzati e un'adeguata organizzazione degli spazi e delle attività;

b. l' accoglienza delle bambine e dei bambini con disabilità certificata ai sensi della l n. 104/1992, nel rispetto della vigente normativa in materia di *inclusione scolastica*<sup>43</sup>;

c. il rispetto e l'accoglienza delle diversità ai sensi dell'art. 3 Cost.

Una scuola inclusiva, si legge nella Direttiva ministeriale n. 254/1995, recante la *Carta dei servizi scolastici*, è impegnata «a favorire l'accoglienza dei genitori e degli alunni, l'inserimento e l'integrazione di questi ultimi, con particolare riguardo alla fase di ingresso alle classi iniziali e alle situazioni di rilevante necessità. Particolare impegno è prestato per la soluzione delle problematiche relative agli studenti lavoratori, agli stranieri, a quelli degenti negli ospedali, a quelli in situazione di handicap, a quelli presenti nelle istituzioni carcerarie».

## 8. Battute conclusive

La riflessione educativa sull'inclusione ha radici storiche saldissime; affonda nel *movimento attivistico* europeo, detto anche delle *scuole nuove*, affermatosi nel primo Novecento, che pone l'allievo e la sua attività al centro del processo educativo, e vede nella scuola un autentico *ambiente educativo di apprendimento* che facilita al massimo grado l'attività, il vitalismo interiore, il potenziale di sviluppo degli allievi, quindi una scuola su «misura». La teoria dell'attivismo pedagogico recupera istanze socratiche (maieutica), platoniche (i valori interiori), cristiane (agostiniane e tomiste; illuminazione interiore e potenza costruttrice della natura umana) e bergsoniane (*l'élan vital*).

Di recente, il riferimento alla *scuola come comunità inclusiva* la si ritrova nella pedagogia statunitense con Thomas J. Sergiovanni e, in Italia, nel personalismo pedagogico di Cesare Scurati, per il quale le comunità inclusive, *inclusive communities*, sono «i luoghi in cui tutte le appartenenze sono raccordate al reciproco rispetto»<sup>44</sup>; inclusione vuol dire riferimento ad una comunità di persone.

Le comunità inclusive sono un ideale permanente che va perseguito e costruito; le singole classi dovrebbero configurarsi come comunità inclusive in modo che tutta la comunità scolastica nel suo insieme possa essere comunità inclusiva.

Alla pedagogia dell'inclusione appartiene anche la *pedagogia speciale* che, oggi, nel nostro Paese è promossa da diversi pedagogisti tra cui D. Ianes, A. Canevaro, L. D'Alonzo; anche la *pedagogia dell'intercultura* lavora nell'ambito dell'inclusione ovvero del rispetto e della valorizzazione delle differenti identità culturali.

In una scuola che vuole essere inclusiva, allora, ciascun alunno realizza nel massimo grado lo sviluppo della propria personalità, impegna il proprio potenziale creativo, costruisce la propria identità umana e culturale, contribuisce a costruire inclusività nella classe e nella comunità scolastica.

---

<sup>43</sup> Eguale richiamo all'art. 7, co. 1, lett. b), del D. Lgs n. 65/2017, dove si parla di «*norme sull'inclusione delle bambine e dei bambini con disabilità*».

<sup>44</sup> C. SCURATI, *Leadership educativa*, in *Antropos educazione*, n. 1/2004, 1.



Questa consapevolezza, tuttavia, comporta una revisione del curricolo scolastico, della didattica e dell'organizzazione; in una parola, la comunità scolastica è impegnata in questo processo acquisitivo della inclusione.

La didattica inclusiva si caratterizza per il suo duplice movimento di *individualizzazione*, che si richiama al principio di uguaglianza, e di *personalizzazione*, che si richiama al principio di libertà<sup>45</sup>.

La *inclusive education*, seppure affermata inizialmente nell'ambito delle fragilità nell'apprendimento, si è in seguito estesa a tutti gli allievi della comunità scolastica.

L'indice di inclusività è, nel contempo, indice di qualità; una scuola *equa* e di *qualità* non può non essere anche *inclusiva*.

Scuola inclusiva significa anche scuola che previene e combatte ogni forma di discriminazione e di minaccia alla dignità della persona.

È una scuola che si prefigge l'ambizioso obiettivo di «garantire ... il successo formativo» a tutti i suoi allievi (art. 1, co. 2, DPR n. 275/1999) nel convincimento che la diversità costituisca la sostanza dell'identità personale<sup>46</sup>.

È una scuola, infine, che si atteggia a *comunità morale e educativa* ed ha per fondamento la persona nel suo valore intrinseco.

---

<sup>45</sup> La Corte costituzionale ha precisato che in ambito didattico occorre differenziare le risposte secondo le esigenze poste dagli allievi ([sent. 22 febbraio 2010, n. 80](#), in *Giur. cost.* 2010, 879 ss.).

<sup>46</sup> La diversità è l'identità della persona e viceversa; per un approfondimento cfr. il saggio di M. FERRARI, *Promuovere la consapevolezza costitutiva della diversità nell'uguaglianza: una questione pedagogica*, in M. FERRARI-G. MATUCCI, M. MORANDI, (curr.), *La scuola inclusiva dalla Costituzione ad oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, 2019, 27 ss.





*Fascicolo numero 32*

*2022*

*9 dicembre 2022*