



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

EDITORIALE - 9 DICEMBRE 2022

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



# 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 diseguaglianze 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 diseguaglianza. 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 focalizzate 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 disuguaglianze 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., [Ozan Barış Sanlısoy 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 avvicendate 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 diseguglianze*, 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 re-iscrizione 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 ghezzanti 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 diseguaglianze 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.