

Manuali per l'Università

LOREDANA GIANI

MANUALE
DI LEGISLAZIONE
SCOLASTICA

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright SETTEMBRE 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-753-0

Alle 3 M che danno luce alla mia esistenza.

INDICE

<i>Prefazione</i>	1
-------------------	---

CAPITOLO 1 L'ISTRUZIONE SCOLASTICA NELLA STORIA

1. Premesse metodologiche e concettuali per l'analisi dell'evoluzione del sistema scolastico	3
2. Gli albori: brevi cenni sul sistema scolastico nel mondo antico	6
3. La scuola nel Medioevo	7
4. La scuola nel Rinascimento	11
5. L'istruzione universale di Comenio e il sistema creato dal Concilio di Trento	15
6. Il superamento del sistema del Concilio di Trento: l'istruzione statale	16
7. Il ruolo dell'istruzione nell'Età dei Lumi	18
8. L'istruzione nella prima metà del XIX secolo	25
9. L'istruzione degli Stati preunitari. La Legge Casati	29
10. La Legge Coppino	33
11. La Legge Orlando	36
12. La Legge Daneo-Credaro	37
13. Il primo dopoguerra	39
14. La riforma Gentile e la proposta Bottai di una "Carta della Scuola"	41

CAPITOLO 2 IL DIRITTO FONDAMENTALE ALL'ISTRUZIONE NELLA COSTITUZIONE

1. Brevi cenni di storia costituzionale. La struttura e i principi fondamentali della Carta Costituzionale	45
--	----

2. Il dibattito sull'istruzione nell'Assemblea Costituente. Premessa	50
3. Il dibattito sull'istruzione in seno alla Terza Sottocommissione	51
4. L'istruzione come bene sociale. I lavori della Prima Sottocommissione	53
5. L'istruzione come bene sociale: la costruzione dell'art. 34 della Costituzione	60
6. L'istruzione nella Carta Costituzionale	62
7. Il diritto all'istruzione	62
8. Il diritto all'istruzione nelle Carte Internazionali	67
9. La garanzia dell'effettività del diritto fondamentale all'istruzione	73

CAPITOLO 3
IL SISTEMA NAZIONALE
DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

1. Premessa	83
2. Il Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione: dal modello gentiliano alle riforme degli anni Settanta	90
3. La c.d. riforma Bassanini: cenni generali	92
4. L'intervento della Legge Bassanini sul sistema educativo	95
5. La riforma del Titolo V della Costituzione: la legge costituzionale n. 3 del 2001	100
6. L'istruzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: a) la potestà legislativa in materia di istruzione	104
7. <i>Segue.</i> b) Le funzioni amministrative in materia di istruzione: il principio di sussidiarietà	110
8. Il riordino dei cicli di istruzione	114
9. La legge n. 107 del 2015: la c.d. Legge sulla "Buona Scuola"	116
10. Il futuro dell'istruzione nel regionalismo differenziato	117

CAPITOLO 4
IL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE
NEL CONTESTO EUROPEO

1. L'istruzione e la formazione nei documenti dell'Unione europea	121
2. La Strategia Europa 2020	134
3. Il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) e la metodologia ECVET	139
4. Le priorità strategiche per la costruzione di uno Spazio europeo dell'istruzione	141
5. L'obiettivo 4 di Agenda 2030: "Istruzione di qualità"	149
6. L'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	151
7. Il Piano Scuola 4.0	153

CAPITOLO 5
L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE
DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

1. Premessa	155
2. L'organizzazione statale	156
3. L'organizzazione regionale e degli enti territoriali	158
4. Le sedi di concertazione	159
5. Il sistema nazionale di istruzione	160
6. Gli istituti non paritari, le scuole di tendenza, le scuole italiane all'estero	162
7. Le reti di scuole	164
8. L'autonomia scolastica	166
9. Funzione di indirizzo, funzione di gestione e funzione di controllo	178
10. Le aggregazioni territoriali	179
11. Il dirigente scolastico	180
12. Gli organi collegiali	182
13. Il collegio dei docenti	184
14. Il consiglio di circolo o di istituto	189
15. La giunta esecutiva	191

16. Il comitato per la valutazione dei docenti	192
17. La partecipazione degli studenti e delle famiglie	193
18. Il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (P.T.O.F.)	194

CAPITOLO 6 IL PERSONALE DELLA SCUOLA

1. Le diverse professionalità dell'istituzione scolastica	197
2. Il personale docente	200
3. Il Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e il personale ATA	202

CAPITOLO 7 L'ARTICOLAZIONE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

1. La c.d. Riforma Moratti	205
2. La scuola dell'infanzia	207
3. La riforma della Buona Scuola: il sistema 0-6	214
4. La scuola primaria	219
5. Il primo ciclo di istruzione	220
6. Il secondo ciclo di istruzione	221
7. Gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS)	223

CAPITOLO 8 GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE DEI RISULTATI DELL'ISTRUZIONE

1. Premessa	225
2. La valutazione nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo di istruzione	225
3. Valutazione nel secondo ciclo di istruzione	228
4. La valorizzazione dei risultati di eccellenza	229

5. La “valutazione di sistema”	230
6. L’INVALSI	231
7. Il processo di autovalutazione dell’istituzione scolastica	237
8. Le prove nazionali	240
9. Le prove di valutazione	241
10. La valutazione dei Dirigenti Scolastici	243
11. L’INDIRE	244

CAPITOLO 9

LA RESPONSABILITÀ DEGLI OPERATORI SCOLASTICI

1. Premessa	247
2. Le forme di responsabilità del Dirigente Scolastico	247
3. La “responsabilità di vigilanza” del personale docente	249
4. La responsabilità da cosa in custodia	252
5. La responsabilità amministrativa	252
6. La responsabilità penale	255
7. La responsabilità disciplinare	257
8. Le sanzioni disciplinari nei confronti del personale ATA	259
9. Le sanzioni disciplinari nei confronti del personale docente	260
10. Le sanzioni disciplinari nei confronti del dirigente scolastico	261
11. Il trasferimento d’ufficio per incompatibilità ambientale	262

CAPITOLO 10

L’INCLUSIONE SCOLASTICA

1. Premessa metodologica	265
2. L’inclusione come processo	266
3. Profili contenutistici del diritto all’istruzione	274
4. La dimensione inclusiva del diritto all’istruzione	287
5. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità	291
6. Il quadro normativo europeo in tema di disabilità	299

7. La “diversità” nella legislazione italiana. La fase della separazione	303
8. Il ripensamento del sistema scolastico: gli anni '70 del XX secolo	305
9. Gli interventi legislativi a sostegno dell'integrazione scolastica e dei servizi sul territorio	309
10. Il cambio di paradigma: la legge n. 104 del 1992	315
11. Il modello bio-psico-sociale di approccio alla disabilità	320
12. Gli interventi legislativi in favore dei soggetti con DSA e i BES	322
13. BES e processi personalizzati di apprendimento	326
14. Individualizzazione e personalizzazione degli apprendimenti	328
15. Gli strumenti di programmazione didattica: P.T.O.F., P.I., P.E.I., P.D.P.	331
16. L'organizzazione territoriale per l'inclusione	338
17. Le figure professionali per l'inclusione	343
 <i>Bibliografia essenziale</i>	 347

PREFAZIONE

L'idea di questo manuale è nata molti anni fa quando, per la prima volta, giovane professore associato, mi trovai di fronte a una nutritissima aula di studentesse, e di qualche sparuto studente, del corso di laurea in Scienze della Formazione Primaria, nel tentativo di tradurre nel loro linguaggio il “mondo giuridico della scuola” fatto di leggi, regolamenti, circolari, uffici, ambiti territoriali, servizi, autonomia, persone ... diritti.

Un mondo nel quale loro si sarebbero trovati ad operare, un mondo nel quale i nostri figli imparano a costruire le basi del loro futuro.

Ma allora, ormai circa 20 anni or sono, riuscivo solo a percepire il bisogno, la necessità di adottare un registro linguistico diverso; un approccio diverso, in modo da consentire a quegli studenti di cogliere il valore di quella “competenza a contenuto (noiosamente) giuridico”.

E devo al confronto con i miei colleghi, amici aquilani, lo sviluppo di un punto di vista “aperto” alla integrazione delle competenze.

Un approccio di cui la “vita” mi ha insegnato ad apprezzare la centralità.

Ed è solo questa diversa visione che mi ha consentito di cogliere la ragione, e soprattutto le conseguenze, di alcuni costrutti normativi, ma, soprattutto, di cogliere la portata del rapporto esistente tra organizzazione e funzione amministrativa in una dimensione proiettata verso la appropriatezza del “servizio” erogato “per la persona”, che è dato condizionante la effettività della piena esplicazione del principio personalista e del principio solidarista che caratterizzano la matrice della nostra Costituzione e che costituiscono i pilastri sui quali il reale processo inclusivo deve essere fondato.

Di qui la scelta di inserire delle incursioni in ambiti che non sono di mia specifica competenza quale quello pedagogico, rispetto ai quali faccio subito ammenda per le imprecisioni e citazioni parziali che sicuramente ci saranno, e che trovano (le incursioni) origine proprio nel confronto con gli amici e colleghi aquilani prima e romani poi, alcuni già presenti nella esperienza aquilana e che mirano a rendere evidente la connessione imprescindibile tra società, cultura e sistema normativo e istituzionale.

Un confronto dal quale ho appreso come raccontare la Costituzione o le regole del procedimento con le favole (grazie alla passione del compianto prof. Giuseppe Cristofaro); come costruire processi inclusivi reali,

che rispettino le individualità di ciascuno, dal bambino che va a scuola nella Striscia di Gaza, al bambino che presenta un altro bisogno educativo speciale e che va valorizzato per la sua unicità in quanto persona (grazie alla competenza degli amici proff.ri Alessandro Vaccarelli e Maria Vittoria Isidori); e che “Credaro” non è solo “un pedagogista” ma un politico che è riuscito a trasfondere le proprie idee in un costrutto normativo che ha segnato un passo nel lungo cammino verso la lotta all’analfabetismo (grazie alla passione del prof. Marco Antonio D’Arcangeli).

Un progetto editoriale che sembrava essersi perso sulla striscia di asfalto della A24 (cioè lungo l’autostrada che collega Roma e L’Aquila), ma che invece si è arricchito di nuove esperienze e nuove tassonomie.

Mi sia consentito ringraziare così gli amici e colleghi che tanto mi hanno dato, e che hanno tollerato le mie litanie sulla rilevanza di un approccio integrato, sensibile alle interferenze dei saperi. Un approccio che non vuole sterilmente affermare la centralità dei giuristi, declinando in maniera diversa il vecchio adagio secondo cui “a confessore, medico e avvocato non si tiene il vel celato”, ma solo la convinzione che per andare lontano occorre stare insieme, perché è dal confronto che nascono le idee e col confronto si costruiscono cose e percorsi meravigliosamente divertenti e di grande valore, come un gioco dell’oca realmente accessibile, l’esogeografia alla portata di tutti, se si ha il coraggio di rompere gli schemi (questo grazie all’entusiasmo dei proff.ri Gianluca Amatori, Gianluca Casagrande e Cesare Fregola).

Un ringraziamento particolare va all’amica dei tempi dell’università, prof.ssa Annarita Iacopino, e al prof. Gianluca Amatori che oltre ad aver sopportato “le litanie” hanno “subito” anche una prima lettura del testo che è dedicato alle mie nane e al mio nano che tanto mi hanno dato e continuano a darmi...*.

* Nella redazione del presente volume si è scelta una struttura a due livelli. Al livello primario, nel quale si sono affrontati i temi propri di un insegnamento di legislazione scolastica, è stato affiancato un livello per così dire secondario, che volutamente è stato differenziato anche graficamente, funzionale a illustrare i contesti più generali di riferimento al fine di consentire una più agevole comprensione, anche attraverso la riproduzione di testi e articoli, dell’ambiente giuridico della scuola e dei suoi sostrati culturali da parte di chi nella scuola lavora o aspira a lavorarc.

CAPITOLO 1

L'ISTRUZIONE SCOLASTICA NELLA STORIA

SOMMARIO: 1. Premesse metodologiche e concettuali per l'analisi dell'evoluzione del sistema scolastico. – 2. Gli albori: brevi cenni sul sistema scolastico nel mondo antico. – 3. La scuola nel Medioevo. – 4. La scuola nel Rinascimento. – 5. L'istruzione universale di Comenio e il sistema creato dal Concilio di Trento. – 6. Il superamento del sistema del Concilio di Trento: l'istruzione statale. – 7. Il ruolo dell'istruzione nell'Età dei Lumi. – 8. L'istruzione nella prima metà del XIX secolo. – 9. L'istruzione degli Stati preunitari. La Legge Casati. – 10. La Legge Coppino. – 11. La Legge Orlando. – 12. La Legge Daneo-Credaro. – 13. Il primo dopoguerra. – 14. La riforma Gentile e la proposta Bottai di una “Carta della Scuola”.

1. Premesse metodologiche e concettuali per l'analisi dell'evoluzione del sistema scolastico

Nell'affrontare un percorso che abbia come obiettivo l'esame della complessa articolazione del sistema educativo, e in particolare del sistema scolastico che ne rappresenta il perno centrale, andando ad analizzare il quadro normativo e istituzionale sul quale poggia, paiono indispensabili alcune premesse metodologiche e prima ancora concettuali che rappresentino un presupposto indispensabile per un discorso che superi il mero momento descrittivo, in favore di una prospettiva transdisciplinare nella quale la singola tematica della legislazione scolastica sia inquadrata a 360 gradi in modo da consentire di cogliere le interrelazioni esistenti tra il momento normativo, quello pedagogico e quello filosofico che ne rappresentano il fondamento concettuale.

È indubbio che il sistema educativo supera i confini del solo sistema scolastico per intercettare anche il sistema di educazione e formazione che, seguendo gli impulsi provenienti dal sistema eurounitario, vanno a inquadarsi nella prospettiva del *life long learning*.

Per comprendere in linea generale i confini entro i quali si articola il sistema, è opportuno ripercorrerne, sia pure in maniera non dettagliata, le evoluzioni.

Le prime tracce di quello che potremmo definire in termini di un sistema educativo, cioè di un sistema teso a garantire l'acquisizione degli atteggiamenti e delle capacità relative non solo al profilo morale dell'individuo ma anche alle molteplici dimensioni della personalità (e in questi termini si parla di educazione morale, educazione affettiva, educazione linguistica e così via), nonché alle capacità disciplinari, si rintracciano in un momento più avanzato della riflessione in cui si coglie l'intima correlazione tra educazione e posizione dell'individuo all'interno della società, tra educazione e capacità dell'individuo di godere attivamente dei diritti che il sistema gli garantisce.

Ed è in questa prospettiva che si intende procedere, nei limiti di una trattazione manualistica, a una descrizione del contesto istituzionale secondo una dinamica fluida che fa leva sull'autonomia. Autonomia che si pone come principio funzionale a garantire certamente il raggiungimento, ma auspicabilmente anche il superamento, di quei livelli minimi di prestazione richiesti al sistema educativo, coniugando le esigenze e potenzialità dei singoli, le potenzialità e le esigenze dei contesti in una dimensione di un "sistema propriamente inclusivo".

Una descrizione che vuole prendere le mosse, andando indietro nei secoli, proprio dalla lettura dell'evoluzione della scuola intesa come istituzione. Si tratta di una analisi che consente di cogliere la connessione che, a un certo punto della nostra storia, si è stabilita tra educazione, anche se intesa in una dimensione riduttiva di trasferimento delle conoscenze, ed eguaglianza.

Una connessione che, soprattutto a partire dal diciottesimo secolo, diventa sempre più evidente, muovendosi di pari passo con la differenziazione dei sistemi sociali, della politica, del diritto e dell'economia. Sistemi con i quali l'educazione entra in relazione, caratterizzandosi come un processo che si svolge all'interno della società e che consente la stessa sopravvivenza ed evoluzione dei sistemi di riferimento.

E non è certamente un caso che, con l'affermarsi e il consolidarsi dei principi di libertà e di uguaglianza, gli stessi contesti in cui l'educazione viene a radicarsi e la definizione dei suoi contenuti mutano rifuggendo,

negli stadi più avanzati della riflessione, anche da forme di rigida predefinizione dei contenuti, cedendo il passo a dinamiche diverse, improntate al principio autonomista, pur nella garanzia di livelli minimi posti a presidio dell'uguaglianza.

In questa dinamica interrelazionale si pongono le basi per una autonomizzazione del sistema educativo in cui il diritto all'educazione si afferma secondo una concezione e una dimensione diverse che rispecchiano l'interdipendenza tra selezione pedagogica e sociale, seguendo un andamento che riflette quella differenziazione funzionale della società che, di necessità, comporta il riconoscimento di una «*funzione speciale e universale*» dell'educazione rivolta alla formazione dell'uomo, dell'individuo, e non più del semplice cittadino, divenendo al contempo elemento di differenziazione in relazione alla stratificazione della società ed elemento di inclusione, intendendo con essa non la «mera appartenenza» alla società, ma il portato di quel processo che dà «pienezza» all'appartenenza alla società stessa.

Una caratteristica che, a ben vedere, non è nuova. Essa, ad esempio, viene posta in luce già da Comenio, il quale, agli albori del diciassettesimo secolo, sosteneva che il fine dell'educazione fosse quello di formare l'uomo nella sua vita spirituale e civile, perseguendo un ideale pansofico che esprime l'esigenza di estendere l'istruzione a tutti, indipendentemente dal sesso, dalla classe sociale di appartenenza o dalle condizioni psicofisiche (*omnia, omnibus, omnino*), in modo da garantire, attraverso l'apprendimento, il progresso delle anime dei singoli. Sebbene, come si vedrà, occorre attendere molto oltre per la concreta realizzazione di siffatto sistema.

Jan Amos Komensky (1572-1670) è stato uno dei fondatori della pedagogia e della didattica moderne: a partire da una forte tensione etica e religiosa e attraverso una proposta organica e sistematizzata, Comenio può ritenersi sostenitore di un'idea di cosmopolitismo, che lo ha portato a battersi per l'affermazione dei diritti umani, per la pace tra i popoli e per l'unità del genere umano.

Per Comenio l'educazione comprendeva la formazione dell'uomo nella vita spirituale e nella vita civile e il suo ideale pansofico esprimeva la necessità che l'istruzione fosse estesa a tutte le classi sociali,

stimolando le menti, da non sovraccaricare, alla «*ricerca del sapere lungo tutta la vita*». Comenio perseguiva questi ideali disegnando in modo organico un *curriculum* fondato sull'attenzione alle esigenze degli allievi, ai metodi di insegnamento, ai contenuti e agli spazi nonché ai materiali e alle strutture.

2. *Gli albori: brevi cenni sul sistema scolastico nel mondo antico*

Il processo descritto nel paragrafo precedente ha caratterizzato l'evoluzione del sistema scolastico che, per lungo tempo, ha trovato nella Chiesa il suo punto di riferimento. Si consideri, ad esempio, proprio la realtà europea in cui la creazione di scuole laiche, più volte ipotizzata, ha stentato a trovare una concreta realizzazione, risultando l'istruzione affidata alle scuole parrocchiali che fornivano un'istruzione limitata anche sotto il profilo dei destinatari, consistente, essenzialmente, in un'alfabetizzazione di base.

Una chiave di lettura dell'evoluzione della scuola e della sua lenta strutturazione nell'ambito del contesto educativo può essere rintracciata seguendo il lento affermarsi dei principi di eguaglianza, libertà, partecipazione alla vita collettiva, poiché questo consente di cogliere le ragioni che sottostanno alla pur complessa evoluzione del sistema scolastico chiamato a rispondere a quelle domande di diritto, di diritti, espresse con sempre maggiore vigore dai poli sociali.

Senza andare indietro fino alla prima descrizione della scuola che troviamo nell'*Insegnamento per il principe Merikara* del 2000 a.c., al nutrito-pedagogo che dal mondo egizio arriva fino in Grecia, ai maestri di musica, ginnastica e grammatica, ai sofisti o ai filosofi, impegnati questi ultimi nell'insegnamento delle classi sociali più elevate, o alla *mousiké paidéia*, riferita alle «*cose che il fanciullo libero deve apprendere*», o ancora alle leggi non scritte di Lucurgo, non si può negare come non sia mancato nel corso dei secoli il riconoscimento della rilevanza pubblica dell'educazione già in quell'epoca, come del resto testimoniato dalla presenza del pedònomο, un magistrato deputato alla cura e sorveglianza della educazione dei ragazzi del popolo, quello stesso popolo che, come si legge in un'antica iscrizione, «*si prende la massima cura dell'educazione e del buon*

comportamento dei giovani, volendo che quelli che da adolescenti divengono adulti crescano buoni servitori della patria».

Una dimensione che, invece, non si trova nella Roma antica fino alla diffusione delle scuole greco ellenistiche, come emerge dagli scritti di Apuleio il quale, nel descrivere i *cratera Musarum*, e cioè gli apprendimenti, riferisce che «*la prima Coppa, dell'insegnante dell'abbicci, ci libera dall'analfabetismo; la seconda, del grammatico, ci fornisce istruzione; la terza, del retore, ci arma di eloquenza*». E così, la scuola, e con essa i maestri, sempre appartenenti a un ceto subalterno, assumono un ruolo rilevante nel contesto del dibattito pubblico, come testimoniato dalla concessione della cittadinanza romana, da parte di Cesare, a coloro che insegnavano le arti liberali, o dal riconoscimento in favore dei retori di uno stipendio da parte di Vespasiano, o, ancora, al riconoscimento di alcuni privilegi in loro favore da parte di Costantino.

3. *La scuola nel Medioevo*

Nel medioevo si registra un sostanziale passo indietro. Si tratta di un periodo nel quale la scuola, e l'istruzione in generale, rimangono vittime del rifiuto della cultura letteraria, e conseguentemente, di ogni istituzione che ne garantiva la diffusione. Un rifiuto che si registra tanto in Oriente quanto in Occidente. Basti pensare all'editto di intolleranza di Teodosio (editto di Tessalonica), o ancora all'editto di Giustiniano con il quale vennero bloccati i finanziamenti pubblici della scuola filosofica di Atene.

Un atteggiamento di rifiuto della cultura classica che sposta il baricentro verso altre sedi di istruzione. Si pensi alle scuole istituite nelle cattedrali delle principali città, o ai monasteri, quali il monastero di Cassiodoro a Vivarium in Calabria e a quello di Benedetto a Subiaco.

Un passaggio non di poco conto rispetto alla prospettiva di una alfabetizzazione rivolta al popolo. Infatti, la nuova forma di istruzione si presenta più come una forma di catechesi, ben lontana dalla matrice del classicismo greco-romano. E non è un caso che in questo periodo si diffonde una nuova cultura fondata sulle scritture che col tempo si allinea sullo schema già teorizzato da Platone. Da un lato il *trivium*, basato sullo studio della grammatica, della dialettica e della retorica; dall'altro il *quadri-*

vium orientato alla conoscenza dell'aritmetica, della geometria, dell'astronomia e della musica. Ma si tratta sempre di forme di educazione comunque non rivolte al popolo, ma strutturate su meccanismi elitari o di appartenenza a gruppi specifici.

Un passo in avanti, sia pure non decisivo, lo si registra con il Sacro Romano Impero che conta figure quali Alcuino, impegnato nella istruzione di Pipino, figlio di Carlo Magno, Apri o Paolo Diacono e Pietro da Pisa.

La ripresa e valorizzazione del ruolo pubblico dell'istruzione viene portata avanti dai carolingi, come emerge dalla lettura dei capitolari nei quali si coglie chiara la rilevanza dell'educazione: è chiaro l'invito «*non soltanto a non trascurare gli studi letterari, ma anzi ad apprendere tenacemente per poter penetrare più facilmente e più correttamente i misteri delle scritture*».

Uno schema la cui realizzabilità viene però a dipendere dal clero, cioè, è condizionata dal monopolio clericale della cultura. Un condizionamento che ne determina anche la limitata efficacia in termini di estensione dei beneficiari dei processi di alfabetizzazione.

Segnali significativi della diffusione di una diversa dimensione dell'istruzione, sempre in una prospettiva relativa rispetto al periodo considerato, sono la disposizione di Lotario dell'825, concernente la istituzione di scuole laiche in 11 città dell'Italia settentrionale, e la raccolta dei Decretali della legislazione Pontificia oggetto di insegnamento nelle scuole per i chierici.

In questa stessa epoca, certamente maggior fortuna registrano le "istituzioni" correlate ai livelli più alti di istruzione, si pensi alle *Scuole di Medicina* di cui si ha traccia già prima dell'anno Mille, o alla istituzione delle Università che, non a caso, vedono in misura maggioritaria tra i loro allievi proprio i chierici.

A partire dalla metà del 1300, si assiste a un fiorire di scuole che vedono come propri destinatari i laici, dediti alle attività artigiane e mercantili, per insegnare loro a leggere e scrivere. Una partecipazione ai processi culturali che vede come propri destinatari anche gli aristocratici e le donne, comunque sempre fortemente ostacolate.

Ed è proprio il ceto mercantile e artigiano a rappresentare l'esigenza di nuove scuole, fattasi più evidente con il sorgere delle città nelle quali si

assiste alla coesistenza, non certo semplice e fruttifera, di tre modelli: la scuola ecclesiastica, la scuola privata e la scuola comunale. Si tratta di una strutturazione del sistema che gradualmente vede sempre più coinvolti comuni e, in misura certamente ridotta, le corporazioni dei mestieri che, soprattutto nei piccoli comuni, sostengono i costi per l'educazione dei figli dei membri delle corporazioni.

Il germe di un ripensamento dell'istruzione e una visione della formazione dell'individuo quale fattore essenziale per qualificare una società come democratica e libera affonda le radici fin dall'Umanesimo.

Su iniziativa di Guarino de' Guarini – anche detto Guarino da Verona (metà 1374-1447) – è stata aperta, a Ferrara, nel 1436 una scuola-convitto che si caratterizzava per l'applicazione di metodi innovativi nello studio delle arti liberali.

Guarino da Verona (Verona, 1374 – Ferrara, 4 dicembre 1460), avviato allo studio dei classici da Giovanni Conversini, decise di apprendere il greco recandosi a Costantinopoli, dove si trasferì nel 1388 rimanendovi fino all'assedio di Costantinopoli nel 1393. Grazie alle sue conoscenze si affermò a Venezia come insegnante privato. Si trasferì poi a Firenze dove Niccolò Niccoli gli offrì la cattedra di greco presso lo Studio Fiorentino, università creata con Decreto della Repubblica nel 1320 e nella quale aveva insegnato dal 1321 Cino da Pistoia. Dichiarata Università imperiale nel 1364 da Carlo IV, fu riunita all'Università di Pisa nel 1496.

Abbandonata Firenze a causa delle calunnie e umiliazioni di Niccoli, tornò a Venezia dove aprì una scuola di greco che contò tra i suoi iscritti anche Vittorino da Feltre.

Dopo un periodo di insegnamento a Verona, si trasferì a Ferrara nel 1430 dove conobbe Flavio Biondo da Forlì. Ricoprì la cattedra di eloquenza e di lettere latine e greche presso l'Università di Ferrara per 5 anni.

La scuola era orientata professionalmente alla formazione di insegnanti ed ecclesiastici e quindi più incentrata sugli studi filologici. Essa aveva le connotazioni di un collegio a carattere aristocratico (*contubernia*) e vi si insegnava a leggere il latino nei testi classici, a coglierne le bellezze, ad

imitarne le finzze stilistiche. Erano materie di insegnamento anche ginnastica e l'educazione classica.

Per il Guarini, come pure per Vittorino da Feltre, fondamentale era il rapporto fra maestro e allievo nonché le attività ricreative.

In questo diverso assetto, la struttura del Corso di studi si allontana dalla consuetudine medievale del trivio e del quadrivio. Esso, infatti, si divideva in tre momenti: *corso elementare* (pronuncia e studio delle flessioni regolari), *corso grammaticale* (diviso in: parte metodica – studio di flessioni irregolari, sintassi, prosodia, metrica, elementi di greco; parte storica – la teoria appena imparata si applica direttamente ai testi) e *corso retorico* (interpretazione di Cicerone e Quintiliano per arrivare allo studio di Platone e Aristotele).

All'interno della scuola del Guarini si dedicava molta importanza ai *themata*, semplici componimenti orali, e alle *declamationes*, componimenti estesi e sviluppati.

In questo periodo si assiste ad un processo di graduale pubblicizzazione della scuola che registra anche la introduzione di nuovi insegnamenti quali la numerazione posizionale degli arabi introdotta da Fibonacci da Pisa o la trasformazione dell'abaco nella computisteria, essenziale per calcolare il valore delle merci e il cambio delle monete.

Leonardo Pisano, detto il Fibonacci (Pisa 1170 circa – Pisa, 1242 circa). Matematico, pubblicò nel 1228 il *Liber abbaci*. Si tratta di un'opera di quindici capitoli con il quale introdusse le nuove cifre che definì "indiane" e il segno 0, che fino ad allora non era utilizzato nell'occidente che usava i numeri romani e il sistema di numerazione greco. L'utilizzo delle cifre indo-arabe da parte dei banchieri fu bandito nella città di Firenze nel 1280, e poiché falsificabile in 6, 8 o 9, fu cambiata la forma grafica da cerchio in ovale.

Nel libro espone per la prima volta la numerazione posizionale adottata dagli Arabi, nonché i criteri di divisibilità, le regole di calcolo di radicali, includendo anche dei quesiti matematici.

Il Fibonacci è noto per la successione aurea, anche detta «*numeri di Fibonacci*» individuati nel corso di uno studio nel quale mirava a trovare una legge matematica che descrivesse la crescita di una popolazione di conigli.

4. *La scuola nel Rinascimento*

Una svolta decisiva si ha nel Rinascimento che segna l'avvio di un progressivo processo di rivisitazione dell'istruzione e della cultura. Un processo che, però, va di pari passo con l'accentuarsi della frattura tra popolo – sempre più ai margini dei processi culturali e politici – borghesia e aristocrazia e, infatti, occorrerà attendere circa un secolo per recuperare lo studio dei classici, della retorica della matematica e della filosofia secondo un metodo che, distante dalle formule rigide originanti nel sadismo pedagogico, insegna agli studenti «ogni piacevolezza» nella *casa gioiosa* istituita presso la Corte di Mantova da Vittorino da Feltre.

Allievo di Guarino de' Guarini, Vittorino de' Rambaldóni più noto come Vittorino da Feltre (Feltre 1378 – Mantova 1446), istituì a Mantova una scuola-convitto con un'organizzazione di tipo familiare per i giovani che abitavano lontano dalla città e continuò a dirigerla anche dopo che ricevette la cattedra di retorica nel 1421 a Padova.

Si recò a Mantova – quale precettore dei figli di Gian Francesco I Gonzaga – e qui fondò, nel 1423, presso una villa concessagli dal Gonzaga, la prima scuola realizzatrice degli ideali umanistici fusi con lo spirito cristiano ai fini di un'integrale formazione della personalità: la Ca' Zoiosa.

Si trattava di una scuola-convitto di impostazione umanistica destinata ai rampolli di casa Gonzaga e delle altre casate principesche italiane, ma frequentata anche da allievi selezionati in base al valore, sia mantovani sia stranieri, dalla quale uscirono uomini politici, prelati e umanisti. Vi si insegnava retorica, matematica, filosofia, canto, musica, disegno, greco e latino e accanto all'educazione della mente si poneva l'educazione fisica, svolta prevalentemente con giochi e gare di scherma, corsa, marce, equitazione, nuoto e gioco del pallone.

Si trattava di un contesto educativo che però si affermava con grossa difficoltà, come testimoniato da un lato dai trattati di pedagogia, dall'altro dalla caricatura e dalla satira sui maestri che si rintraccia negli scritti dell'epoca. Un contesto educativo che comincia a recuperare anche il valore dell'insegnamento alle donne, almeno per quelle appartenenti ai

ceti dominanti, che addirittura danno origine ad una vera e propria scuola educativa quale quella della congregazione delle orsoline fondata da Angela Merici.

Angela Merici (Desenzano del Garda, 21 marzo 1474 – Brescia, 27 gennaio 1540) fondatrice della *Compagnia delle dimesse di sant'Orsola* la cui Regola fu approvata l'8 agosto 1836 da Lorenzo Muzio. Trasformò la sua casa a Desenzano in una scuola, dove impartiva lezioni sugli elementi fondamentali del Cristianesimo.

Sul punto non si può non segnalare come da un censimento effettuato nel 1480 non vi è traccia, tra i discenti, di alunne che invece erano presenti negli scritti di Filippo Villani che, nel descrivere le attività educative in corso a Firenze nel Trecento, menziona fanciulli e fanciulle dei ceti subalterni.

Filippo Villani (Firenze 1325 – 1405), dopo aver ricoperto incarichi a Genova per conto delle compagnie fiorentine e a Perugia, ritornato a Firenze fu incaricato dal Comune di leggere Dante nello Studio e gli venne affidata anche la cattedra di lettura in volgare della retorica di Cicerone.

In epoca rinascimentale il sistema scolastico delle città italiane rimase quello che si era delineato nel corso del Duecento, basato su *scuole ecclesiastiche* per la formazione del clero e *scuole laiche*, private e comunali, per i laici.

Dopo un primo livello elementare si sceglieva se accedere a *scuole d'abaco* o *scuole di grammatica* (rivolte agli alunni già alfabetizzati, una sorta di scuola secondaria). Nelle scuole d'abaco, si apprendevano le tecniche di calcolo con le cifre arabe e i metodi della matematica mercantile; nelle scuole di grammatica, invece, il programma d'insegnamento era basato sullo studio della lingua latina e la lettura di autori classici e medievali.

Sia le scuole d'abaco sia quelle di grammatica esistevano tanto nella forma privata quanto in quella comunale.

E sempre alla iniziativa cattolica si deve l'intrapresa di nuove esperienze educative quali quelle di Girolamo Emiliani, detto il Miani, che nel 1511 avviò a un istituto in favore degli orfani e dei derelitti, e di Carlo V che nel 1537 istituì la confraternita degli orfani e, ancora, alle iniziative dell'ordine dei gesuiti fondato nel 1534 da Ignazio di Loyola quali i collegi fondati sulla *Ratio studiorum*, e ancora a quelle delle Scuole pie degli Scolopi, create da Giuseppe Calasanzio in favore della alfabetizzazione popolare.

Girolamo Emiliani, detto Miani (Venezia, 1486 – Somasca, 8 febbraio 1537) fondò l'ordine dei chierici regolari di Somasca che alloca nella Valle di San Martino, poco distane da Lecco, ove ne “la Valletta” aprì una scuola di grammatica e una sorta di seminario adatto ad ospitare gli orfani per lo studio, il lavoro agricolo e attività di rilegatura e tornio.

Un'importante novità del Cinquecento furono le scuole comunali gratuite: la prima si ebbe a Lucca, nella prima metà del Secolo, in cui non furono gli alunni frequentanti a pagare ma il Comune.

Un'altra importante novità fu il sorgere delle scuole-convitto private, anche detti *contubernia*, di livello superiore a quelle di grammatica che si avvalevano di umanisti di fama: Vittorino da Feltre; Gasperino Barzizza, Guarino da Verona.

Esistevano anche scuole-convitto pubbliche: a Venezia, in particolare, nel 1446 sorse la prestigiosa Scuola di San Marco, dove insegnarono illustri intellettuali come Giorgio da Trebisonda, Giorgio Valla, Marco Musuro.

All'inizio i Gesuiti insegnavano anche a leggere e scrivere ma rapidamente l'insegnamento elementare fu abolito e i collegi si trasformarono in istituzioni rivolte a ragazzi appartenenti a ceti medio-alti, assumendo così – già nel XVII – un carattere elitario; questo aspetto si rafforza nei collegi-convitto o internati destinati solo alla gioventù dei ceti nobiliari (*collegium nobilium*).

I primi collegi gesuitici (1546-51) nacquero sulla base di criteri elaborati da S. Ignazio di Loyola; successivi tentativi di codificare l'esperienza pedagogica furono effettuati dai suoi successori, fino alla redazione defi-

nitiva, compiuta da Acquaviva nel 1599, con la *Ratio atque institutio studiorum Societatis Jesu*.

Il *curriculum* degli studi era lo stesso per ogni collegio e comprendeva dal corso grammaticale-retorico alla filosofia, alla matematica e alla teologia, ma integrato con studi di diritto, sia ecclesiastico sia civile, e completato nell'addestramento nelle scienze cavalleresche, scherma, danza, equitazione e lingue straniere. In questo tipo di scuole le lezioni si svolgevano in lingua latina.

Il *curriculum* era delineato dalla *Ratio Studiorum*, «*Ordinamento degli studi*», la cui prima redazione è del 1586.

La permanenza in ciascuna classe dipendeva dai risultati conseguiti, ma in media era di 1 anno, eccetto la classe di umanesimo, nella quale si rimaneva in media 2 anni.

I ragazzi iniziavano la scuola a 10-11 anni e finivano intorno ai 16-17 anni.

I programmi rispecchiavano quelli delle scuole umanistiche rinascimentali; le principali innovazioni furono: l'inserimento della teologia e lo studio regolare del greco.

Un problema, quello dell'istruzione, che emerge anche nel contesto del Concilio di Trento i cui decreti sono ispirati al modello della *ratio studiorum* dei gesuiti, accolti con forti riserve da alcuni Stati, in particolare la Repubblica di Venezia e il Regno di Napoli, che si opponevano al controllo ecclesiastico dell'istruzione e alla facoltà, riconosciuta ai Vescovi, di approvare i maestri di grammatica, i lettori di teologia e i professori di scienze operanti tanto nelle scuole pubbliche quanto in quelle private.

Un modello che evidentemente risente della tradizione dell'inquisizione che per due secoli aveva inciso fortemente tanto sul sistema scolastico quanto su quello universitario.

Nella seconda metà del '500 l'istruzione, impartita prevalentemente dagli ordini religiosi, vedeva come principali beneficiari nobili e ceti dirigenti grazie alla formazione offerta dai gesuiti, riservando agli altri ordini l'educazione del popolo che però non andava oltre la mera catechesi.

Le scuole della riforma cattolica contemplavano:

- *le Scuole di dottrina cristiana*: istituite già alla fine del Quattrocento, funzionavano solo la domenica e gli altri giorni festivi; lo scopo prin-

cipale era l'insegnamento del catechismo ai ragazzi del popolo; per mezzo del catechismo si insegnava anche a leggere e scrivere; esse dettero un contributo all'innalzamento dell'alfabetismo;

- *le Scuole-Collegio dei Gesuiti*: il primo collegio dei gesuiti in Italia si ebbe a Messina nell'aprile del 1548 ad opera di Ignazio Loyola; il primo collegio europeo si ebbe a Gandia, una cittadina spagnola vicino Valenza, sempre ad opera di Loyola.

Il collegio più prestigioso fu il Collegio Romano (fondato nel 1551), a cui seguirono i collegi di Venezia, Ferrara e Bologna (1551); poi, nel 1552: Firenze, Napoli, Perugia, Padova, Modena e Gubbio. Alla morte del fondatore (1556) la Compagnia di Gesù contava un migliaio di membri e amministrava un centinaio di fondazioni (residenze, noviziati, case professe, collegi) anche in Europa.

5. *L'istruzione universale di Comenio e il sistema creato dal Concilio di Trento*

L'idea di una istruzione universale ispirata agli insegnamenti di Comenio, che si prefiggeva di insegnare tutto a tutti, cominciò a svilupparsi in quei sistemi politici che si staccano dalla Chiesa cattolica dopo la frattura luterana.

J. A. Comenius (Nivnice, 28 marzo 1592 – Amsterdam, 15 novembre 1670): le sue opere didattiche e pedagogiche più importanti sono: la *Didactica Magna* (terminata nel 1628); un Trattato sul metodo per «insegnare tutto a tutti»; la *Janua linguarum reserata* (1631), che ebbe moltissime traduzioni e diede a Comenio la fama; l'*Orbis (sensualium) pictus* (1658), che offre direttamente al ragazzo le immagini delle cose con i nomi in più lingue.

Durante la stesura della *Didactica Magna*, Comenio elaborò il concetto di pansofia o onnisapienza, in cui convergono tutti i temi della sua opera: il programma enciclopedico, la necessità di un metodo che metta ordine nel «labirinto» del mondo, la sapienza intesa come strumento di conoscenza e di pacificazione universale, capace di ga-

rantire a tutti gli uomini una salvezza comune. Tale approccio, ha spinto Comenio a ridelineare i contenuti della conoscenza e a proporre una ciclicità del processo di insegnamento – apprendimento attraverso la proposta di cicli scolastici: la scuola materna (fino ai sei anni d'età), la scuola nazionale o vernacolare (dai sei ai dodici anni); la scuola latina o ginnasio (dai dodici ai diciotto anni), l'accademia (fino ai venticinque anni).

Nei territori dominati dalla Chiesa cattolica il modello di istruzione che si implementò in quel periodo era quello riservato ai chierici, e comunque finalizzato a consentire, ai laici, l'acquisizione della «*grammatica, affinché possano passare, per volere di Dio, agli studi stessi della sacra scrittura*», così si legge nella quinta sessione del Concilio di Trento. Un modello etnocentrico e fondamentalista che era ben lontano da un'idea di istruzione che superi il livello del mero indottrinamento dei popoli, essendo ridotto l'ambito di operatività di quegli ordini quali i *barnabiti* e gli *scolopi*, operanti in favore delle masse, pur sempre condizionato da una prospettiva assistenzialista tesa a condizionare gli stessi destini sociali. Un modello che vede come destinatarie anche le donne, che, però, potevano giovare di limitati interventi educativi delle cosiddette “*suore maestre*”, formate nel contesto della “*dottrina cristiana delle zitelle*” che si limitavano ad impartire insegnamenti prevalentemente religiosi, insegnando a leggere e a scrivere solo a quelle donne che intendevano farsi religiose o maestre.

6. *Il superamento del sistema del Concilio di Trento: l'istruzione statale*

Il sistema creato con il Concilio di Trento venne meno nella seconda metà del 700 quando si assistette a una inversione di tendenza che volle un passaggio del sistema di istruzione e, dunque, dell'organizzazione degli studi, nelle mani dello Stato.

Certamente significativa in tal senso la riforma attuata da Vittorio Amedeo II di Savoia già all'inizio del secolo (1717-1727), che prevedeva la istituzione di scuole laiche statali, nonché la istituzione di un magistra-

to incaricato di vigilare contro la possibilità di ingerenza degli ordini religiosi.

Emblematica proprio l'esperienza del Regno di Napoli e di altri ducati che, sulla scia del dispotismo illuminato affermatosi in molti Stati europei, fanno propria l'idea affermata da Maria Teresa d'Austria secondo la quale «l'istruzione è un *Politikum*», cioè è cosa dello Stato, rivendicando così allo Stato i compiti educativi.

Un'idea, quella richiamata, alla base della riforma scolastica teresiana varata nel 1774, secondo il progetto dell'abate Giovanni Ignazio Felbiger, nella quale era prevista l'obbligatorietà della scuola elementare dei bambini per i 6 ai 12 anni e la istituzione delle *Normalschulen* per la preparazione dei maestri.

Giovanni Ignazio Felbiger (Glogau, 6 gennaio 1724 – Presburgo, 17 maggio 1788) è autore di diverse pubblicazioni (tra le quali *Methodenbuch*, 1775) prevalentemente incentrate sulle riforme didattiche. Caratteristica del progetto di Felbiger, approvato nel 1774 da Maria Teresa d'Austria, è l'innalzamento dell'obbligo di studio dai 6 a 12 anni.

Come detto, in Lombardia, grazie all'opera del padre somasco Francesco Soave, nacque, nel 1788, la prima scuola di metodo. Ancora, nel Gran ducato di Toscana, Pietro Leopoldo I, dopo l'espulsione dei Gesuiti e dei Barnabiti, affidò l'istruzione agli Scolopi, aprendo le scuole minori o basse, scuole pubbliche elementari, e le scuole superiori.

L'espulsione dei gesuiti avvenne nel 1767 con lo scioglimento della Compagnia di Gesù, e il sistema di istruzione ne risentì, soprattutto in alcune aree del paese, come ad esempio nel Regno delle Sicilie, dove furono chiusi 35 case e collegi, e dunque di altrettante scuole medie e superiori. Una situazione che portò alla creazione di scuole pubbliche e laiche come l'Accademia degli studi di Palermo che nel 1805 venne trasformata in Università.

Una pubblicizzazione che si registra anche nel Regno di Napoli in cui, Carlo III, e poi suo figlio Ferdinando IV gradualmente implementarono un sistema di istruzione scolastica pubblica.

Significativamente Ferdinando IV, su suggerimento del suo Ministro Bernardo Tanucci, aveva individuato tra «*le cure principali della sovranità importantissima quella che riguarda l'educazione della gioventù e la direzione degli studi*», giungendo così alla espulsione dei Gesuiti e alla predisposizione di un progetto di riforma, di ciò incaricando Antonio Genovesi, che prevedeva l'istituzione di scuole pubbliche gratuite anche per i figli dei contadini.

Antonio Genovesi (Castiglione, 1° novembre 1713 – Napoli, 22 settembre 1769) si dedicò allo studio dell'etica, della filosofia e della politica. A base della sua visione vi è il convincimento che il diritto alla cultura, strumento fondamentale per realizzare l'ordine e l'economia nelle famiglie e nella società, doveva essere estesa anche alle donne e ai contadini (*Lezioni di commercio o sia di economia civile*, 1765).

Una decisione cui faceva eco, ad esempio, l'abate Parini che da Milano denunciava «*la mediocrità, la bassezza (...), e la maggior corruttela sopravvenuta di poi in tutti i generi di scuola e formalmente poste o tacitamente ridotte sotto la direzione de' frati*», indicate anche all'origine del decadimento delle stesse Università.

7. Il ruolo dell'istruzione nell'Età dei Lumi

L'Illuminismo è certamente un periodo storico centrale nella definizione del ruolo dell'istruzione, e ciò non solo per il recupero della laicità, che va di pari passo con la dimensione pubblica dell'istruzione, affidata allo Stato, ma per la sua stretta correlazione con il principio di uguaglianza che timidamente in alcune realtà, e tumultuosamente nella Francia rivoluzionaria, si va affermando, sviluppando una prospettiva in linea con gli schemi propri dello Stato di diritto, orientata ad individuare le posizioni di libertà riconosciute ai cittadini, ponendo l'accento sulla dimensione autoritativa.

Se si volge l'attenzione alle Costituzioni che vedono la luce sul finire del 700, si coglie con chiarezza il ruolo determinante che il principio di uguaglianza, e più in generale insegnamenti che vengono dall'illuminismo, hanno avuto nella configurazione dello stesso ruolo dello Stato e, in particolare, sullo sviluppo delle radici di quello che sarà il sistema scolastico. Nella Costituzione del 24 giugno 1793 e nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (1789) i soccorsi pubblici vengono configurati come un vero e proprio «*debito sacro*» (art. 21), posto in capo alla società che «*deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in età di poter lavorare*», e così la stessa istruzione viene configurata come un «*bisogno di tutti*», dovendo la società «*favorire con tutto il suo potere i progressi della ragione pubblica, e mettere l'istruzione alla portata di tutti i cittadini*» (art. 22 della Costituzione del 1793).

La leva del cambiamento è rappresentata proprio dal principio di uguaglianza che assume, diremmo adesso, una dimensione sostanziale che si coglie con chiarezza già nel progetto di dichiarazione redatto dall'Abate Siéyès.

Sebbene la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo* non faccia espressa menzione del diritto all'istruzione, certamente non nella eccezione odierna, è innegabile che essa lo assuma come un *Politikum* dal quale discende l'idea che l'insegnamento debba essere caratterizzato da universalità e laicità, e debba essere affidato a un sistema pubblico.

Infatti, la dichiarazione, approvata il 19 dicembre 1793, recita che «*l'insegnamento è libero, esso sarà fatto pubblicamente*».

E sempre l'eguaglianza, nell'accezione richiamata, riferita cioè alla necessità di individuare posizioni di libertà del singolo, è un pilastro che ritroviamo nella Costituzione di Bologna del 1796 nella quale si riconosce che «*i diritti dell'uomo vivente in società sono la libertà, l'uguaglianza, la sicurezza, la proprietà*»; nella Costituzione della Repubblica cisalpina del 1797; e ancora nella Costituzione del popolo ligure dello stesso anno che teorizza diritti e doveri dell'uomo in società individuando, poi, i doveri del corpo sociale tra cui rientra la garanzia dei mezzi di sussistenza agli indigenti e l'istruzione a tutti i cittadini.

Significativo di questo legame tra istruzione ed eguaglianza secondo un rapporto mezzo/fine, è il progetto di Costituzione della Repubblica

napoletana del 1799 nella quale, accanto al sacro dovere dell'uomo di alimentare i bisognosi (art. 19), è previsto l'obbligo per ogni uomo di illuminare e istruire gli altri (art. 20). Si tratta di un documento nel quale si assiste a una concettualizzazione dei diritti e della stessa società che fa perno sull'uguaglianza che risulta l'elemento attorno al quale, secondo la ricostruzione teorica proposta da Mario Pagano, si aggregano i diritti e nel quale i diritti trovano il proprio fondamento. Una correlazione tra uomo e società che non tralascia il ruolo positivo dello Stato essendo «*il pubblico bene (...) riposto nella sicurezza e nella tranquillità dei cittadini, la quale nasce dalla gelosa custodia dei diritti di ciascuno*» e riconoscendo che «*La libertà è la facoltà dell'Uomo di valersi di tutte le sue forze morali e fisiche come gli piace, colla sola limitazione di non impedir agli altri di farlo stesso*» (Costituzione napoletana 1799).

Francesco Mario Pagano (Brienza, 8 dicembre 1784 – Napoli, 29 ottobre 1799) fu uno dei maggiori esponenti dell'illuminismo, precursore del positivismo. Prima "avvocato dei poveri", poi giudice presso il Tribunale dell'ammiraglio e del consolato di mare, fu denunciato nel 1795 per idee rivoluzionarie.

I suoi *Saggi politici* furono proibiti. Espulso da Napoli nel 1798, riparò a Roma, per rientrare a Napoli prima della insurrezione, dove divenne uno dei principali artefici della Repubblica napoletana. Membro del Governo provvisorio della nuova Repubblica e Presidente del Comitato di legislazione contribuì alla stesura del Progetto di Costituzione.

La partecipazione al moto rivoluzionario si presenta come la concretizzazione di una sua visione del mondo basata sui valori della legalità e della libertà.

Formatosi alla scuola di Genovesi e Filangieri, Pagano aveva incamerato la centralità della formazione degli uomini che, prima ancora delle strutture organizzative, possono contribuire a migliorare il mondo economico, sociale e politico.

Nella seconda edizione dei *Saggi politici* si coglie la maggiore attenzione prestata alla vita civile del popolo, con una più approfondita ricerca al tema dei diritti.

In questo contesto l'educazione comincia ad assumere un ruolo importante, divenendo in alcuni casi, destinataria di espresse previsioni, come nel caso della Costituzione della Repubblica cispadana che, all'articolo 341, prevedeva la creazione nei circondari di scuole primarie per le fanciulle le quali, oltre a imparare a leggere, scrivere e gli elementi del calcolo, dovevano imparare i lavori necessari per una famiglia; o della Costituzione di Bologna che all'articolo 220 prevedeva che «*la pubblica istruzione è stata finora schiava di antichi pregiudizi, e sarebbe, quando si ritenesse contraria al nuovo ordine di cose*»; o della Costituzione della Repubblica cisalpina il cui articolo 294 recitava: «*vi sono nella Repubblica scuole primarie, dove gli allievi imparano a leggere e a scrivere e gli elementi del conteggio e dove saranno istruiti intorno ai loro doveri per mezzo di catechismo civico*»; o alla Costituzione del popolo ligure che non si limitava solo a prevedere che «*La Repubblica prende cura dell'istruzione dei suoi cittadini*» (art. 304), ma disponeva che «*in ogni Cantone via sia almeno una scuola primaria, nella quale i fanciulli imparano leggere, a scrivere, gli elementi di calcolo, i principi della morale e la costituzione*» (art. 305).

Sebbene si registri uno iato tra il piano delle idee e la materiale organizzazione di quello che oggi definiremmo un sistema scolastico, si coglie un movimento, anche nei nuovi sistemi insediatisi successivamente alle guerre di successione che, riconoscendo il ruolo della istruzione, tendono ad includerla tra quelle che oggi definiremmo come funzioni dello Stato, via via ridimensionando, fino a farlo scomparire, il ruolo primario della Chiesa nell'istruzione. E ciò anche in considerazione del fatto che nel tempo le stesse istituzioni religiose di istruzione avevano incominciato ad abbandonare l'idea di gratuità, giovandosi non solo delle donazioni, ma anche delle contribuzioni che venivano erogate in loro favore dalle corporazioni e dallo stesso Stato che attingeva alle pubbliche finanze.

È questo il periodo in cui si assiste, come detto in precedenza, alla soppressione da parte di Papa Clemente XIV, nel 1773, della Compagnia di Gesù. Una soppressione, avvenuta sotto la pressione dei sovrani borbonici, sintomatica della debolezza dell'autorità papale.

Nello stesso periodo, vede la luce la Scuola di Stato nel Regno di Napoli la cui nascita può essere ricondotta ad una dichiarazione del Ministro Tanucci del 28 luglio 1768 secondo il quale «*Dalle nostre paterne cure, dopo la giusta e necessaria espulsione da' nostri domini della Compagnia*

che dicesi di Gesù ..., sono nate le pubbliche Scuole e i Collegi gratuiti ..., i Conservatori ..., i Reclusori ..., il sollievo delle Università».

Nello stesso periodo Gaetano Filangieri dedicava un intero libro – il IV – del suo trattato della Scienza della legislazione del 1780 alle «*leggi che riguardano l'educazione, i costumi e l'istruzione pubblica*» dal quale emerge con chiarezza la valenza politica ed etica dell'educazione che, assieme all'istruzione, stante la incidenza nei percorsi formativi dell'individuo, debbono rispondere a uno schema di valori civici, culturali definiti a livello costituzionale.

Gaetano Filangieri (San Sebastiano al Vesuvio, 22 agosto 1753 – Vico Equense, 21 luglio 1788) giurista e filosofo, esponente dell'illuminismo napoletano, che trova nel suo lavoro *La Scienza della Legislazione* la massima espressione. Fu preconizzatore della *Questione meridionale*.

Il suo pensiero incentrato sulla ricerca della felicità individuale del cittadino come premessa utilitaristica per lo Stato buono, e sviluppato nella sua opera articolata in 8 volumi, lo porta a formulare proposte di riforma per la costruzione di una "monarchia illuminata". Filangieri nella sua opera dedica un volume (il quarto) a *Le leggi che riguardano l'educazione, i costumi e l'opinione pubblica* dando una serie di indicazioni per la costruzione di una educazione universale orientata in relazione alle funzioni. Dunque, una educazione differenziata tra le classi dirigenti e il popolo e che trova la radice principale nella legge cui riconosce la principale funzione educativa: *«L'esperienza è quella che mi fa vedere nelle moderne società europee l'istruzione e i Lumi diminuire i tristi effetti della corruzione ed innalzare il solo argine che oggi si oppone ai progressi del dispotismo e della tirannide. Che ne sarebbe di noi se in mezzo alla depravazione dei nostri costumi, ai vizi della nostra educazione e all'imperfezione delle nostre leggi, se in mezzo ad un milione e quattrocentomila uomini sempre armati e sempre pronti a difendere gli attentati dei padroni dell'Europa i libri scritti dai filosofi non inculcassero i luminosi principi della morale, non combattessero il vizio, non facessero arrossire il tiranno? Che ne sarebbe di noi se l'opinione pubblica dei detti scritti maneggiata e diretta non coprisse d'infamia il monarca che ordina una legge ingiusta e il ministro che la propone e il magistrato che la fa eseguire?»*

Nelle pagine del testo, al Capo II, dedicato a *de' vantaggi e della necessità di una pubblica educazione*, il filosofo napoletano sottolinea «Per formare un uomo io preferisco la domestica educazione; per formare un popolo io preferisco la pubblica». E, citando Aristotele, ricorda come «"il più efficace de' mezzi", dice un profondo politico dell'antichità, "per conservare le costituzioni de' governi ferme e stabili, è di educarvi le gioventù a tenore della costituzione". Questo grande oggetto si potrebbe forse ottenere senza una pubblica educazione? Chi più del Sovrano può avere quest'interesse? Chi più di lui può averne i mezzi? Chi più del legislatore può conoscere l'importanza ed il piano per riuscirvi?».

Una educazione non egualitaria, quella proposta dal Filangieri, ma calibrata su due parametri, su due capacità, entrambe essenziali: *i talenti e le braccia* segnando una via, sulla quale si ritrovano concordi altri autori quali Antonio Genovesi, che mira a ridurre l'astrazione elitaria che aveva caratterizzato sino a quel momento l'educazione impartita dai "pedanti", in favore di un modello diversificato, calibrato sulle diverse esigenze di contadini, artigiani e operai che, prima della loro soppressione, accedevano ai servizi delle corporazioni.

Antonio Genovesi (Castiglione, 1 novembre 1713 – Napoli, 12 settembre 1769), studiò filosofia seguendo le lezioni di Giovan Battista Vico e nel 1739 fondò una scuola privata dove impartiva lezioni di filosofia e teologia. Nel 1745 ottenne il primo incarico universitario per le materie metafisiche.

Persa la cattedra di filosofia a causa delle accuse di ateismo mosse da alcuni ambienti curiali per via del suo lavoro *Elementa metaphysicae* pubblicato il 1743 e il 1752, si dedicò allo studio dell'economia che culminò nella pubblicazione del trattato *Lezioni di commercio o sia di economia civile* (1765-1767) nel quale venne evidenziato il legame della cultura, economica e accademica, con quelle applicazioni indispensabili per l'incivilimento, ponendo l'accento sulla reciprocità quale elemento tipico della socialità umana. Significativa l'istituzione della cattedra di *Meccanica Economica*, voluta da Bartolomeo Intieri proprio per Antonio Genovesi, che era finalizzata a indagare le ragioni dell'economia per garantire migliori condizioni di vita e legittimare il potere come attività di coordinamento delle forze dei singoli. Nello scritto *Discorso sopra il*

vero fine delle lettere e delle scienze (1753) è contenuto il suo progetto pedagogico nel quale promuoveva «*le buone conoscenze e le arti in quella classe degli uomini onde i primi e più necessari comodi della società dipendono*».

Una istruzione del popolo, per liberarlo dai pregiudizi che provenivano dalla cultura tradizionalista e dal rischio di rimanere servaggio e primitivo.

Egli individuava nell'educazione lo strumento per plasmare la natura intrinseca di ogni persona, dunque una educazione per la società, senza soffocare o annientare la natura dell'uomo ma dirigendola, regolandola, verso una sana costituzione aliena dalla Nella *Diceosina*, ossia della *Filosofia del giusto e dell'onesto* (1799) e nella *Logica per gli giovanetti* (1799), nei quali tentò di inserire le idee sparse nel *Discorso e nelle Lezioni di commercio*, Genovesi propose un piano organico di studi mirante a garantire una educazione utile non solo alla formazione etica e civile ma anche alla formazione professionale e tecnica dei giovani.

Dunque, una istruzione pubblica, aperta a tutti, che non si pone, come evidente, pienamente in linea con quel principio egualitario che, invece, viene professato nella Rivoluzione francese nel corso della quale l'istruzione – *bisogno di tutti* – viene individuata come elemento volto a «*stabilire tra i cittadini un'eguaglianza di fatto*», secondo quanto sancito dal Comitato per l'istruzione dell'Assemblea legislativa il 10 aprile 1792. Dunque, istruzione gratuita, laica, aperta a tutti.

L'istruzione primaria è concepita come pubblica, obbligatoria e gratuita: tutti i cittadini, sia maschi che femmine, devono accedervi.

Per i livelli superiori non deve esservi invece uguaglianza dell'istruzione, che deve valorizzare i talenti, ma uguaglianza di opportunità.

La scuola, bandendo qualsiasi insegnamento religioso, deve essere laica, basata da una parte sulla trasmissione di capacità professionali utili, contenuti verificabili e metodi razionali e dall'altra sulla formazione civile.

Al livello medio-superiore, accanto alle scuole normali per la preparazione dei maestri e all'istruzione professionale, nacquero i licei (Lycées).

L'esigenza di un intervento dello Stato in materia scolastica trova numerosi sostenitori. Basti pensare agli scritti di La Chalotais (*Essai d'éducation national*) (Rennes 6 marzo 1701 – Rennes 12 luglio 1785) il quale affermava «*Je prétends réveniquer pour la Nation une éducation qui ne dépende que de l'Etat, parce qu'elle lui appartient essentiellement; parce que toute Nation a un droit inaliénable et imprescriptible d'instruire ses membres; parce qu'enfin les enfans de l'Etat doivent être élèves par del membres de l'Etat*», o ancora a quelli di Adam Smith che poneva in capo al sovrano il dovere di «*erigere e mantenere quelle pubbliche istituzioni le quali, benché possano essere estremamente vantaggiose ad una grande società, sono tuttavia di natura tale che il profitto non potrebbe mai rimborsare la spesa a qualsiasi individuo*» dividendo l'istruzione in due categorie «*quelle per l'educazione dei giovani e quelle per l'istruzione della popolazione di tutte le età*».

8. *L'istruzione nella prima metà del XIX secolo*

Un cambiamento di rotta, almeno con riferimento al dato della laicità, lo si registra agli inizi del XIX secolo quando, con il concordato firmato da Napoleone il 15 luglio 1801, la religione cattolica venne riconosciuta come religione di Stato che, assieme alla fedeltà all'imperatore e alla obbedienza agli insegnanti, assurgono a pilastri per la costruzione del nuovo sistema educativo.

Un ridimensionamento del ruolo dell'istruzione che si coglie anche negli scritti del Galdi che, nel *Rapporto al re Gioacchino Murat per l'organizzazione della pubblica istruzione*, scritto assieme al Cuoco (1809), riporta che il popolo deve essere educato «*quanto basta*». Una affermazione che segna l'avvio di un percorso a ritroso di cui troviamo traccia, ad esempio, nella enciclica *Traditi Humilitati nostrae* del 24 maggio 1829 nella quale Pio VIII, nel suo primo anno di pontificato, condanna gli «*umori dei traduttori*», sottolineando come «*proliferano ovunque smisuratamente libri funesti, mediante i quali l'insegnamento degli empi si diffonde come un tumore in tutto il corpo della Chiesa*», così condannando quelle sette che hanno «*lo scopo di corrompere l'animo degli adolescenti che frequentano i ginnasi e i licei*».

Matteo Angelo Galdi (Coperchia di Pellezzano, 5 ottobre 1765 – Napoli, 31 ottobre 1821), formatosi a Napoli, fu introdotto alle dottrine fisiocratiche ed egualitaristiche da F. M. Pagano e da G. Filangieri, negli ultimi anni della sua attività sviluppò un forte interesse pedagogico; audace del convincimento per cui qualsiasi cambiamento, se non sostenuto da una “mentalità civica” è destinato a durare poco. La formazione adeguata di tale mentalità non può prescindere da una adeguata organizzazione del sistema scolastico pubblico. In linea con il pensiero di B. Tanucci, si mostrò critico sulla presenza delle scuole private che, a suo avviso, avrebbero dovuto essere sottoposte a una supervisione statale. Nel sistema scolastico teorizzato nei *Pensieri sull'istruzione pubblica* individua le scuole primarie ed elementari gratuite e con una diffusione capillare sul territorio, fino alle scuole di carattere universitario e le scuole speciali delle quali descrive con precisione materie e programmi di studi.

Gioacchino Murat nel 1812 gli affidò la direzione generale della Pubblica istruzione e fu nominato membro della Commissione per l'esame dei lavori dei consigli provinciali.

Con la Restaurazione, re Ferdinando I delle due Sicilie gli conferì nel 1815 la presidenza della Giunta superiore d'istruzione pubblica e nel 1819 la direzione della Biblioteca dell'Università degli studi di Napoli.

Un momento che segnò il passaggio a una dimensione dell'educazione che sfociò nell'indottrinamento, cui fece da contraltare il cattolicesimo liberale che fondò la sua ricostruzione sulla ritenuta possibilità di conciliare la dottrina cattolica, i principi liberali della separazione tra Stato e Chiesa che vide tra i massimi esponenti Alessandro Manzoni, Cesare Balbo e Vincenzo Gioberti, e anche il cattolicesimo sociale nato gradualmente con la presa di coscienza delle piaghe indotte dall'industrializzazione.

In questa dimensione l'educazione venne intesa come lotta all'ignoranza e videro la nascita modelli educativi quale quello definito da Ferrante Aporti che, dopo i suoi *Asili d'infanzia* a pagamento – il primo antecedente al “giardino d'infanzia” di Fröebel –, fondò la prima scuola d'infanzia gratuita, finanziata dal governo austriaco e dalle donazioni cittadine.

Nato a Mantova nel 1791, Ferrante Aporti viene avviato dal padre alla carriera ecclesiastica, entrando in seminario nel 1804. Ricevette i voti sacerdotali nel 1815, iscrivendosi successivamente all'Istituto superiore per la formazione del clero secolare a Vienna, ivi frequentando anche il corso di pedagogia.

Nominato dall'amministrazione austriaca direttore delle scuole elementari ed ispettore scolastico provinciale, attuò in questo periodo nuovi modelli educativi, promuovendo corsi di formazione per gli insegnanti.

Aprì due asili di infanzia, fondando poi, nel 1830 la prima scuola d'infanzia gratuita, e quattro anni più tardi la prima scuola infantile rurale a San Martino dell'Argine, occupandosi anche di sostenere scuole per i ciechi, sordomuti e orfani.

Nel 1844 venne chiamato all'Università di Torino, da re Carlo Alberto di Savoia, a tenere il corso di "Metodo per gli insegnanti elementari".

Nel 1856 venne nominato presidente del Consiglio universitario per la gestione della pubblica istruzione e poi proclamato senatore.

L'idea di asilo propugnata da Ferrante Aporti risentì molto dell'influenza del pensiero di Pestalozzi, emergendo l'asilo come occasione irrinunciabile di socializzazione, soprattutto per i disadattati che non potevano avvalersi di una adeguata preparazione scolastica.

L'educazione (fisica, intellettuale e morale) era lo strumento per migliorare il popolo e le sue condizioni sociali, sebbene il modello implementato fosse lontano da quello del giardino d'infanzia di Fröebel al quale lo stesso Aporti faceva riferimento per riformare gli asili.

Friedrich Wilhelm August Fröebel, (Oberweißbach 21 aprile 1782 - Marienthal 21 giugno 1852), è definito il pedagogista del Romanticismo. Con i *Kindergarten* avviò un diverso modo di concepire l'educazione del bambino, come celebrazione ed esaltazione spirituale che si realizza nel gioco come attività non ricreativa o diversiva, ma una attività "seria", sviluppando una nuova concezione della libertà creatrice del fanciullo, più avanzata di quella elaborata da Pestalozzi.

Johann Heinrich Pestalozzi (Zurigo, 12 gennaio 1746 – Brugg, 17 febbraio 1827) dopo il fallimento delle sue aspirazioni politiche, e di una azienda agricola che aveva istituito, decise di dedicarsi all'aiuto dei biso-

gnosi. Autore di diversi volumi tra i quali *Come Gertrude istruisce i suoi figli* (1801), introdusse il concetto di educazione del cuore (cioè una educazione alla affettività e al sentimento) e di educazione familiare, mostrandone la centralità nel processo educativo. Una impostazione, dunque, che riconosce la centralità dell'ambiente di crescita del bambino, nel quale assumono rilevanza non solo i profili materiali, ma anche, e soprattutto, quelli etici e morali, che rappresentano, nel pensiero di Pestalozzi la finalità primaria dell'educazione.

Un modello, quello aportiamo, che si diffuse nelle aree del nord, Lombardo-Veneto, Emilia e Romagna, fino alla Toscana e che trovò nel “*Manuale*” e nel “*metodo per adoperare fruttuosamente l'abecedario e sillabario ad uso dell'infanzia*” (1838) la consacrazione delle proprie basi teoriche.

Ed è in questo contesto che maturarono le condizioni per la ricostituzione dell'ordine dei Gesuiti, prima effettuata segretamente nel 1793, resa pubblica con il *Catholicae fidei* del 1801, seguita dalla ripresa delle attività nel 1803 in Inghilterra e, l'anno dopo, a Napoli e in Sicilia grazie al *Per alias* di Papa Pio VII. I Gesuiti, reintegrati da Napoleone, erano sempre dediti alla educazione dei ceti più elevati, l'educazione dei ceti più bassi invece veniva garantita, limitatamente al sillabario e al catechismo, dalle parrocchie e da altri ordini religiosi quali i *Fratelli delle scuole cristiane* che si occupavano dell'istruzione degli “ignorantelli” delle scuole lasalliane.

Sotto l'ondata della restaurazione si assistette a un rallentamento delle innovazioni nel settore scolastico, sebbene non mancassero esempi quali quello del marchese napoletano Basilio Puoti che, rinunciato l'incarico di ispettore generale della pubblica istruzione nel Regno delle due Sicilie, istituì nel proprio palazzo una scuola di lingua italiana, che ebbe tra i suoi allievi Francesco De Sanctis e Raffaello Lambruschini che, seguace del metodo reciproco, avviò nel Gran ducato di Toscana un processo di istruzione del popolo attraverso l'offerta di istruzione tecnica, fondando addirittura, nel 1827, con Cosimo Ridolfi, Lapo de' Ricci e Gino Capponi, il *Giornale Agrario Toscano*, che si prefiggeva proprio di istruire il popolo intorno ai processi agrari, migliorare le condizioni di vita e diffondere i principi di economia pubblica e agronomia propugnati dall'Ac-

cademia dei Georgofili nonché, qualche anno più tardi, la Guida dell'educatore.

9. *L'istruzione degli Stati preunitari. La Legge Casati*

Al momento dell'unificazione, il panorama di quello che oggi definiremmo sistema educativo presentava profonde differenze territoriali.

In Piemonte la gestione delle scuole elementari era affidata prevalentemente ai Fratelli delle Scuole Cristiane, che mantennero il monopolio fino al 1848.

I primi sintomi di cambiamento si ebbero nel 1834 quando Carlo Alberto varò la *Raccolta dei sovrani decreti per le scuole* che segnarono l'avvio dell'insegnamento elementare in lingua italiana e la nascita di riviste educative e pedagogiche, nonché di una vera e propria scuola di pedagogia.

Un fermento che trovò conferma nella revisione del *Regolamento* del 1822 a opera di Vincenzo Troya; nella istituzione, nel 1844, di *scuole di metodo* per la preparazione dei maestri laici e della *Casa di educazione correzionale dei giovani discoli*, nel 1845 delle *scuole serali per adulti*; nel 1846 delle *norme per le scuole femminili e per gli esami da maestra*; nel 1847 nella fondazione del Ministero della Pubblica Istruzione, allora Segreteria di Stato per la Pubblica istruzione in sostituzione del Magistrato della riforma; nel 1848 nella ammissione alle scuole pubbliche di bambini valdesi ed ebrei e alla assunzione dei Collegi gestiti dai gesuiti, espulsi dal regno, rinominati Collegi-Convitti nazionali.

Il Regolamento, varato da Carlo Felice nel 1822, prevedeva l'obbligatorietà e gratuità della scuola per maschi e femmine in ogni Comune, nonché l'assunzione dei maestri dopo un esame da svolgersi con un funzionario dello Stato, l'insegnamento della lingua italiana e della religione.

Il Regno di Sardegna, regolato dallo Statuto Albertino, due anni prima dell'unificazione, aveva approvato la Legge Casati, estesa poi a tutta l'Italia.

Lo Statuto albertino, Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia, è una costituzione (sebbene non presenti i tratti tipici delineati poi dal costituzionalismo ottocentesco) concessa da Carlo Alberto di Savoia il 4 marzo 1848, estesa all'Italia unita. Si tratta di una costituzione breve e flessibile che, nella sezione dei diritti e dei doveri dei cittadini, non contempla alcuna disposizione in materia di istruzione, essendo le disposizioni limitate al riconoscimento di un generico principio di eguaglianza formale, attenuato, quanto al godimento di diritti civili e politici, dalle «*eccezioni determinate dalle leggi*» (art. 24) e della libertà individuale (art. 26).

La legge Casati 13 novembre 1859, n. 3725, entrata in vigore nel 1861, ispirata nell'impianto generale al modello prussiano, fece seguito alle leggi Boncompagni del 1848 e Lanza del 1857, riformando l'intero ordinamento scolastico, fu estesa a tutta l'Italia con il Regio decreto 28 novembre 1861, n. 347.

La legge Boncompagni, approvata nel 1848, divideva l'istruzione in 3 gradi: (i) universitario, (ii) classico, tecnico o speciale; (iii) primario e popolare. Si tratta del primo tentativo di laicizzare l'ordinamento scolastico, estendendo il controllo del Governo anche alla scuola privata e a quelle ecclesiastiche.

L'insegnamento della religione rimase garantito dalla presenza nelle scuole di un direttore spirituale nominato dal vescovo.

Con una circolare del 1851 si istituirono anche le Scuole provinciali di metodo, suddivise in Scuole di metodo – nelle grandi città al fine di formare i maestri per il corso superiore delle elementari – e Scuole inferiori di metodo – nei centri minori per la preparazione dei maestri elementari per il corso elementare inferiore.

La prima istruzione alle aspiranti maestre fu garantita ad iniziativa di Domenico Berti che nel 1849 istituì, nella sua casa di Torino, una scuola per la formazione delle maestre. Scuola che dal 1852 divenne triennale e prevedeva anche un convitto per le ragazze non risiedenti a Torino.

Le scuole di metodo furono poi trasformate, con Regolamento del Ministro Cibrario, in scuole magistrali – maschili e femminili – nel 1853.

La legge Lanza, legge 20 giugno 1858, istituì la scuola normale per la formazione dei maestri che, secondo i piani di attuazione avrebbe dovuto raggiungere, nei tre anni successivi, 12 unità (6 maschili e 6 femminili).

Con la legge Casati, che porta il nome del Ministro della Pubblica Istruzione Gabrio Francesco Casati, fu consacrato il ruolo dello Stato nella gestione delle scuole statali che potevano rilasciare diplomi e licenze, affiancate dalle scuole private.

Il sistema scolastico istituito con la Legge Casati esprimeva una concezione fortemente elitaria dell'istruzione, tracciando una separazione netta tra formazione tecnica, rivolta alle classi operaie, e classica, rivolta alle classi dirigenti. La legge sancì l'obbligatorietà e la gratuità del primo biennio di istruzione elementare, minacciando pene per coloro i quali disattendevano tale obbligo. Ma la mancata previsione di una sanzione, anche all'interno del Codice penale, consentì il permanere di larghe fasce di analfabetismo, soprattutto al sud.

L'istruzione elementare era posta a carico dei Comuni cui era fatto obbligo di organizzare la scuola in proporzione alle proprie disponibilità finanziarie, ed era articolata in un ciclo inferiore, di durata biennale, obbligatorio e gratuito, istituito nei luoghi ove vi fossero almeno 50 alunni in età di frequenza (6-8 anni) e un ciclo superiore (8-10), sempre di durata biennale, presente solo nei comuni sede di istituti secondari o con popolazione superiore a 4.000 abitanti.

L'istruzione tecnica era articolata nella scuola tecnica, di durata triennale, ed era gratuita in quanto a carico dei Comuni, seguita dagli istituti tecnici, gratuiti a carico dello Stato, divisi in sezioni. L'unica sezione che consentiva l'accesso alle Università era la sezione fisico-matematica, che consentiva l'iscrizione alla facoltà di scienze matematiche, fisiche e naturali.

L'istruzione secondaria classica era presente in ogni capoluogo di provincia ed era articolata nel ginnasio, di durata quinquennale, e nel liceo, di durata triennale: il primo a carico dei Comuni, il secondo a carico dello Stato. L'istruzione secondaria classica era l'unica che dava accesso a tutte le facoltà universitarie.

La formazione dei Maestri era affidata alle scuole normali (9 maschili e 9 femminili pubbliche) di durata triennale, alle quali si accedeva a 15 anni per le donne e a 16 per gli uomini.

L'amministrazione scolastica faceva capo al Ministero della pubblica istruzione, istituito nel 1847, e al Ministero dell'agricoltura e Commercio per ciò che concerneva la formazione tecnica, nonché al Ministero dell'interno.

La Legge Casati aveva previsto poi la istituzione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, composto da 21 membri di nomina regia.

Si deve a Terenzio Mamiani della Rovere, nominato Ministro della Pubblica Istruzione da Cavour, l'approvazione dei primi programmi scolastici che si proponevano una alfabetizzazione culturale di base di tutta la popolazione nella prospettiva di porre termine al centralismo burocratico e didattico della scuola piemontese, decentrando le competenze e lasciando la programmazione educativa e didattica ai territori, nel tentativo, fallito, di riformare la Legge Casati.

Terenzio Mamiani della Rovere (Pesaro, 18 settembre 1799 – Roma, 21 maggio 1885) fautore di un programma federale dello Stato, in opposizione al modello unitario dal Mazzini, individuando il perno nella educazione etico-politica delle "plebi" imperniata sui valori della libertà, della autonomia della patria e dello sviluppo di un programma di emancipazione economica e sociale del popolo.

La previsione tra gli insegnamenti fondamentali della religione è all'origine di una prima revisione, nel 1867 dei programmi, attenuandosi lo spazio dedicato alla religione a favore dell'educazione civica.

10. *La Legge Coppino*

La Sinistra storica portò a termine, nel 1877, una riforma del sistema di istruzione, con l'emanazione della legge Coppino, dal nome del Ministro proponente Michele Coppino, alla cui redazione collaborò Aristide Gabelli che si occupò poi della redazione dei programmi scolastici assieme a Pasquale Villari. In questo rinnovato quadro il maestro elementare viene invitato a «*stare alla larga dall'istruzione parolaia e dogmatica, a calare l'insegnamento nella realtà*».

Con la Legge Coppino l'obbligo scolastico, per il primo triennio delle scuole elementari, la cui durata era stata portata a cinque anni, era assistito da vere e proprie sanzioni a carico dei genitori.

Con riferimento all'insegnamento della religione cattolica, religione di stato del Regno, la Legge Coppino, con una formulazione non chiara, introdusse gli insegnamenti di ginnastica e di educazione civica, senza però chiarire se fossero alternativi all'insegnamento della religione. Dubbio, in favore della alternatività, che fu sciolto soltanto nel 1908.

Oggetto di forti critiche da parte dei cattolici, che spostarono i propri figli nelle scuole private gestite dalla Chiesa, la Legge Coppino, pur contribuendo sensibilmente a ridurre l'analfabetismo, non ebbe piena attuazione in tutto il regno, gravando le spese della istruzione sui Comuni.

Aristide Gabelli, nato a Belluno nel 1830, è tra i principali promotori del positivismo filosofico in Italia e le sue posizioni filosofiche vengono considerate affini al pragmatismo di John Dewey.

Nel suo scritto su "*Il metodo di insegnamento nelle scuole elementari d'Italia*" del 1880, affermava che «*il maestro deve tener presente che la scuola ha da servire a tre fini, a dar vigore al corpo, penetrazione all'intelligenza e rettitudine all'animo*». E, dunque, la scuola non solo serve, nella sua ricostruzione, a liberare l'individuo dall'ignoranza, ma a consentire all'uomo di acquisire una capacità di pensare autonomamente e di valutare criticamente le cose: «*le cognizioni non poche volte, e forse il più delle volte, dopo un po' di tempo di desuetudine agli studi, vengono in molta parte dimenticate, quando invece il modo di pensare dura tutta la vita, entra in tutte le azioni umane*».

Dunque, la scuola deve preparare il giovane a saper osservare i fatti, insegnare a pensare, trarre esperienza da tutto, sviluppando un metodo intuitivo che consenta di pensare, non solo «*servire e tacere*».

Il maestro elementare deve stare alla larga dall'istruzione parolaia e dogmatica, ma puntare a una alfabetizzazione che non si limiti solo alla lettura e alla scrittura ma che punti a «*formare lo strumento testa*», anche attraverso «*l'assiduo esercizio della riflessione che vuol essere adoperata nella ricerca, nell'esame e nel giudizio dei fatti*».

Pasquale Villari, nato a Napoli nel 1827, allievo di Basilio Puoti e Francesco De Sanctis, fu segretario generale del Ministero della pubblica istruzione e poi Ministro della pubblica istruzione. Attento alla questione meridionale, sottolineava l'esistenza di una questione sociale contestando alla Chiesa la contrarietà alla libertà e al progresso. Nel suo pensiero lo sviluppo non poteva essere scisso dalle tradizioni e vocazioni locali, rilevando che, per la promozione del benessere del paese, era necessario un intervento statale in alcune materie, come la riorganizzazione delle opere pie, che la dottrina liberale voleva sottrarre alla sfera pubblica e la predisposizione di una legislazione sociale a garanzia dei lavoratori.

Nel suo lavoro «*la scuola e la questione sociale*» evidenzia le reali condizioni di disagio in cui versa la scuola italiana, sottolineando come i risultati del sistema scolastico fossero condizionati dai problemi sociali cui lo Stato doveva dare immediata soluzione. E la situazione scolastica veniva analizzata anche in raffronto con le altre esperienze nazionali nei suoi «scritti pedagogici».

Francesco De Sanctis (Morra Irpinia, 28 marzo 1817 – Napoli, 29 dicembre 1883), si rivela critico, come Cattaneo, della Legge Casati, sottolineando la necessità di decentrare e diffondere le scuole elementari, migliorando la formazione dei maestri.

L'istruzione elementare viene vista come strumento anche di garanzia dell'ordine sociale, ma soprattutto come strumento di emancipazione umana e politica di un popolo.

Ispirandosi a un moderno positivismo, suggerisce:

- (i) la pratica didattica, proponendo una didattica fondata sull'interesse e sull'esperienza dell'allievo;
- (ii) il realismo: sostenendo l'idea di trasformare le lezioni in laboratorio, garantendo così il possesso della realtà e il riappropriarsi della fede dell'umano sapere.

La riforma ebbe degli effetti significativi sulla riduzione dell'analfabetismo, tanto che per la prima volta compare il fenomeno della cosiddetta disoccupazione intellettuale.

La Legge Coppino è stata seguita da un regolamento applicativo emanato nel 1877 con il quale l'obbligo scolastico per le famiglie più povere venne di fatto annullato, con una espressa previsione di un esonero in loro favore. Una previsione che si poneva in linea con la generale ammissione del lavoro minorile, vietato per i minori di 9 anni, soltanto nel 1886. Limite innalzato a 12 anni nel 1902.

L'indebolimento della struttura normativa aveva evidentemente circoscritto i potenziali effetti positivi, tanto che a dieci anni dalla emanazione della legge furono emanati i c.d. *Programmi Gabelli* (1888). Un regolamento con il quale ai doveri dei cittadini, di cui parlava la Legge Coppino, si aggiunsero i diritti e, in linea con questa impostazione, si permise la istituzione dei Patronati scolastici in favore dei cittadini meno abbienti. Una esperienza che, però, data la concreta gestione, non poteva considerarsi né significativa né di successo.

In alcuni rapporti dell'epoca si legge:

«È dunque assolutamente necessario che le classi povere non si lascino trascinare; è assolutamente necessario che esse si abituino a riconoscere nel governo e nelle autorità costituite i propri e veri legittimi rappresentanti e tutori (...)»

O ancora, come si legge nella relazione di un ispettore di Bologna, *«Il lavoro di propaganda per i patronati, che già con qualche successo erasi cominciato in buon numero di comuni del basso bolognese, fu sospeso a cagione degli scioperi che vi scoppiavano, i quali indisposero i ricchi e gli agiati, contro i poveri».*

11. *La Legge Orlando*

L'obbligo scolastico fu esteso fino al dodicesimo anno di età con la legge Orlando del 1904 con la quale venne prevista la istituzione di un corso popolare, formato dalle classi quinta e sesta, a seguire della scuola elementare, nonché venne sancito l'obbligo per i Comuni di istituire scuole fino alla quarta classe, assistendo gli alunni più poveri.

La legge fu seguita dalla emanazione di *Nuovi Programmi e Istruzioni per la scuola elementare*, nel 1905, e dalla Legge 15 luglio 1906 con la quale furono incrementate le scuole serali e festive, e furono create diverse direzioni didattiche, oltre alla Commissione Centrale per il Mezzogiorno per la lotta contro l'analfabetismo.

L'attuazione della riforma diede origine a un dibattito, di cui si coglie l'eco sulla rivista *La voce*, relativo non solo alla necessità di implementare una scuola media inferiore, ma anche sulla avocazione in favore dello Stato del sistema di istruzione, con una conseguente revisione anche del finanziamento per la scuola che all'epoca era di una sola lira (o meno) per ciascun abitante e che, nel 1910, Francesco Saverio Nitti proponeva di portare almeno a 5 lire per ogni abitante.

Francesco Saverio Nitti (Melfi, 19 luglio 1868 – Roma, 20 febbraio 1953) in un discorso pronunciato in Parlamento l'8 maggio 1907, ebbe a rilevare che *«In Italia la popolazione scolastica è così scarsa ancora, dopo cinquant'anni di unità e dopo trent'anni di istruzione obbligatoria, che si può dire che lo scopo della legge del 1877 non fu mai realizzato. Vi sono almeno quattro milioni e mezzo di bambini che avrebbero l'obbligo di seguire le scuole, ma sono appena 2.700.000 che la frequentano (...) Si i comuni dovrebbero fare, ma se i comuni non fanno, vi è forse il Governo che li spinge?»*.

Un tema, quello del trasferimento allo Stato e della correlata laicizzazione, che veniva visto con sfavore non solo dai cattolici radicali, ma anche dagli stessi amministratori locali.

Si tratta di un tema, quello dell'insegnamento della religione, ad elevata conflittualità, che ha registrato anche due interventi successivi del Consiglio di Stato. Il primo, del 17 maggio 1878, su ricorso dei genitori

cattolici di Genova, con il quale si dichiarava la non abrogazione dell'insegnamento della religione. E così, i regolamenti 16 febbraio 1888 e 9 ottobre 1895, nell'interpretazione offerta nella sentenza, avevano posto in capo ai Comuni l'obbligo di organizzare, su eventuale richiesta dei genitori, l'insegnamento della religione. Il secondo, dell'8 maggio 1903, su ricorso del Comune di Milano, con il quale pur dichiarando l'eliminazione dell'insegnamento della religione ad opera della legge del 1877, ne confermò nella sostanza la vigenza.

Con il Regolamento del 6 febbraio 1908, all'art. 3, era fatto obbligo per i Comuni di provvedere *«all'istruzione religiosa di quegli alunni i cui genitori la richiedano»*, riconoscendo la possibilità ai padri di famiglia di assicurare loro l'insegnamento della religione, assicurando loro la messa *«a disposizione i locali scolastici»*.

La estraneità dell'insegnamento della religione rispetto all'ordinamento didattico della scuola elementare viene confermata anche dalla Commissione consultiva nella seduta del 21 dicembre 1909, che, tra l'altro, ritenne *«illegale il sistema di distribuire ai padri di famiglia da parte dell'amministrazione comunale moduli per la richiesta dell'istruzione religiosa»*, perché ciò *«tende ad eccitare una risposta da lasciare invece libera e spontanea»*.

E il tema continuò ad occupare anche le aule parlamentari negli anni successivi, giungendo a una soluzione con un Regolamento pubblicato il 6 aprile 1911 nel quale si affermava che l'insegnamento religioso *«essendo facoltativo per gli alunni, non può impartirsi nelle ore destinate allo svolgimento degli insegnamenti obbligatori»: il diritto all'insegnamento religioso facoltativo non doveva impedire di «dedicare allo studio delle materie obbligatorie tutte le ore comprese nell'orario normale»*.

12. La Legge Daneo-Credaro

Sette anni più tardi, durante il Ministero Giolitti, il cui fermo convincimento era quello di realizzare un programma di riforme tese a migliorare le condizioni di vita dei lavoratori, essendo necessario, per la grande borghesia, avere un popolo istruito che consentisse di realizzare in maniera efficace lo sviluppo del paese, la statalizzazione della scuola primaria fu

realizzata attraverso l'emanazione della legge Daneo-Credaro, legge 4 giugno 1911, n. 487. Si avviò così un graduale passaggio allo Stato delle competenze e delle funzioni prima attribuite ai Comuni in materia di gestione delle scuole.

Luigi Credaro è il fondatore, nel 1907 della *Rivista pedagogica*, ed è stato docente di Pedagogia presso l'Università di Roma – Sapienza dal 1901 al 1935. Formatosi, tra l'altro, all'Università di Lipsia, centro herbartiano, sosteneva l'autonomia della scienza pedagogica, ispirandosi all'herbartismo pedagogico per cui educare equivale a formare il carattere attraverso l'istruzione.

Fu ispiratore della Legge che porta il suo nome con la quale veniva stabilito che lo stipendio dei maestri delle scuole elementari fosse a carico del bilancio dello Stato, consentendo l'attuazione di fatto delle previsioni contenute nella Legge Coppino, nonché l'istituzione e il mantenimento delle scuole soprattutto nelle aree disagiate del Paese. Credaro istituì nel 1911 il liceo moderno (legge 21 luglio 1911, n. 860) e fu relatore nella presentazione della legge 24 dicembre 1904, n. 689 istitutiva dei corsi di perfezionamento, o più comunemente delle scuole pedagogiche di durata biennale funzionali alla preparazione all'esercizio all'ispettorato e alla direzione didattica delle scuole (legge 21 luglio 1911, n. 861).

Altri provvedimenti adottati su impulso di Credaro riguardavano la riabilitazione dei minorati psichici, la istituzione delle biblioteche popolari e le scuole italiane all'estero, nonché i provvedimenti per lo sviluppo dell'edilizia scolastica e quelli per le c.d. maestre giardiniere. Nominato nel 1917 presidente del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, fu rimosso da Gentile nel 1923 di cui criticò fortemente la politica scolastica ribadendo, nella sua ultima lezione universitaria nel giugno del 1935, alla presenza di Gentile, l'autonomia della pedagogia dalla filosofia.

A Credaro si deve anche la statalizzazione degli stessi Patronati, trasformati in enti di diritto pubblico che i Comuni erano obbligati ad istituire.

E la situazione rimase invariata per tutto il periodo della Prima guerra mondiale che aveva distratto l'attenzione dal mondo della scuola, da alcuni accusata di aver portato a Caporetto.

13. *Il primo dopoguerra*

Nel dopoguerra il dibattito sulla scuola riprese con un certo vigore tra i nuovi interlocutori: il neonato partito fascista, il partito socialista e il neonato partito popolare di Don Sturzo.

Il primo, come può già desumersi dal Primo discorso alla Camera del 21 giugno 1921 di Mussolini, prendendo le mosse dalle posizioni espresse dagli altri due partiti riconobbe, d'accordo con i popolari, «*la libertà della scuola*», senza escludere, però, che la scuola secondaria possa «*rientrare nell'attività privata dell'individuo*» per «*ritornare allo Stato manchesteriano*».

Gli altri due contrapponevano – il partito popolare – l'idea di «*uno Stato che riconosca i limiti della sua attività, rispetti i nuclei e gli organismi naturali – la famiglia, le classi, i comuni – rispetti la personalità individuale e incoraggi le iniziative private*», sancendo la «*libertà di insegnamento senza monopoli statali*», all'idea di uno Stato che, come emerge dalle parole di Rodolfo Mondolfo su Critica sociale del 1922, si occupi della scuola: «*Scuola pubblica, perché funzione pubblica, il cui fine è lo sviluppo spirituale degli educandi, il cui mezzo è la libera responsabilità degli insegnanti; non scuola privata, arma di parte, in cui maestri e scolari si riducano a strumenti di una finalità partigiana*».

Già nel 1908, sempre su Critica sociale, il Mondolfo (Senigallia, 20 agosto 1877 – Buenos Aires, 16 luglio 1976) aveva illustrato i tre punti del programma socialista sulla scuola: «*L'obbligo di provvedere all'istruzione elementare prima che ad ogni altra, il bisogno di scuole che seguano e aiutino lo sviluppo della vita economica nazionale e perfezionino le abilità tecniche dei lavoratori, la necessità di un ordinamento che spinga in alto i migliori e dia la possibilità di scegliere in tutta la grande massa sociale quelli che dovranno compiere funzione direttiva*».

Posizioni mutate negli anni successivi, come emerge sempre dalle parole del Mondolfo che nel 1920 su *Critica sociale* scriveva: «*L'interesse vivo, che oggi mostrano ai problemi dell'istruzione le organizzazioni della classe lavoratrice, non può [...] fermarsi nell'ambito della scuola primaria, sia pure estesa nella sua durata, e integrata con le professionali, perché limitandosi a queste, si verrebbe a considerare definitiva quella preminenza della borghesia (accedente alle scuole medie e superiori) sul proletariato (ristretto nell'ambito delle inferiori), che oggi invece il proletariato aspira ad abbattere in una società senza differenze di classi. E in preparazione di quella appunto preme al proletariato di conquistare quelle capacità non esecutive soltanto ma direttive, non di lavoro materiale ma intellettuale, che solo i gradi più alti dell'istruzione possono dare*».

Nello Statuto albertino non v'era traccia di quei diritti sociali, all'interno dei quali verrà annoverato anche il diritto all'istruzione, originanti nella Costituzione di Weimar del 1919, pertanto la disciplina della scuola, e la garanzia del diritto all'istruzione, viene riservata alla legge ordinaria.

Nello Statuto albertino manca qualsiasi riferimento alle condizioni materiali dei cittadini. L'unico cenno è nel proclama dell'8 febbraio 1848 nel quale si sottolinea soltanto che «*la libertà individuale sarà garantita*» (disposizione riportata all'art. 26 dello Statuto) e che lo statuto fondamentale mira a provvedere «*alle più alte esigenze di ordine politico*».

Soltanto nel testo predisposto da Alceste de Ambris della Carta del Carnaro (1920), mai attuata, all'art. 37 si legge: «*del popolo, non soltanto per quel che riguarda la scuola primaria o professionale, ma anche per le manifestazioni superiori della scienza e dell'arte, che devono essere rese accessibili a tutti coloro che dimostrano capacità di intenderle*»; e il successivo art. 38, al secondo comma, prevedeva la obbligatorietà e gratuità dell'istruzione primaria. Interessante notare poi che l'art. 39 prevedeva «*Le scuole pubbliche devono poter essere frequentate dai seguaci di tutte le confessioni religiose e da chi non professa nessuna religione, senza pregiudizio della libertà di coscienza di chicchessia*».

La Carta del Carnaro (Charta Quarnerina), predisposta dal socialista Alceste de Ambris e rielaborata da Gabriele d'Annunzio, fu promulgata a Fiume l'8 settembre 1920 durante gli ultimi mesi dell'impresa fiumana. La Carta, mai attuata, presentava una matrice derivante dall'interventismo di sinistra dei Fasci d'Azione Internazionalista e del sindacalismo rivoluzionario. Considerata «*la prima espressione del nuovo ordinamento spirituale e giuridico degli italiani*» (G. Bottai, *Ordinamento corporativo*, 1938), fu superata dalla Carta del Lavoro, approvata dal Gran Consiglio del Fascismo il 21 aprile 1927.

14. *La riforma Gentile e la proposta Bottai di una "Carta della Scuola"*

In questo contesto vide la luce «*la più fascista delle riforme*» ad opera di Giovanni Gentile (LEGGE 31 dicembre 1923 numero 3126).

La Riforma Gentile, composta di diversi Regi decreti, offriva una strutturazione del sistema scolastico, espressione della borghesia conservatrice, su diversi livelli: scuola materna (tre anni); scuola elementare (3+2 anni); scuola media inferiore e scuola media superiore (3 anni per il liceo classico, 4 anni per il liceo scientifico, 3 o 4 anni per i corsi superiori dell'istituto tecnico, dell'istituto magistrale e dei conservatori). Con la riforma Gentile l'obbligo scolastico fu esteso fino al quattordicesimo anno di età. Inoltre, furono istituite le scuole speciali per handicappati sensoriali della vista e dell'udito. Con la riforma fu poi previsto l'obbligo dell'insegnamento della religione cattolica nei diversi gradi di scuola, nonché l'istituzione di controlli per l'inadempimento dell'obbligo scolastico e la creazione dell'istituto magistrale per la preparazione dei maestri elementari.

I Regi decreti che componevano la riforma gentile sono:

- R.D.L. 31 dicembre 1922, n. 1679 (delega);
- R.D. 16 luglio 1923, n. 1753 (amministrazione scolastica);
- R.D. 31 dicembre 1923, n. 3126 (obbligo scolastico);
- R.D. 1° ottobre 1923, n. 2185 (scuola elementare);
- R.D. 6 maggio 1923, n. 1054, R.D. 30 aprile 1924, n. 756 e R.D. 4 settembre 1924, n. 1533 (scuola media di 1° e 2° grado);

- R.D. 30 settembre 1923, n. 2102 e R.D. 6 aprile 1924, n. 674 (scuola superiore e università).

Nel contesto della riforma, la scuola elementare contava un ciclo unico che terminava a 14 anni, soglia cui era stato elevato l'obbligo scolastico, con tre gradi: grado preparatorio (3 anni), inferiore (3 anni), superiore (2 anni).

Le scuole erano separate in maschili e femminili, in queste ultime si insegnava il "lavoro donnesco" e nel ciclo superiore l'economia domestica accompagnata da opportune esperienze. Le classi successive al V anno (dalla VI all'VII) erano classi integrative di avviamento professionale.

L'insegnamento della religione cattolica, religione di Stato, era impartito da docenti la cui idoneità era comprovata dalle autorità ecclesiastiche, a meno che i genitori non facessero espressa riserva di provvedervi personalmente.

Nel grado preparatorio le materie di insegnamento, ai sensi dell'art. 7 del r.d. 2185/1923, erano: canto e audizione musicale; disegno spontaneo; giochi ginnici; facili esercizi di costruzione, di plastica e di altri lavori manuali: giardinaggio e allevamento di animali domestici; rudimento delle nozioni di più generale possesso e correzione di pregiudizi e superstizioni popolari.

Il grado inferiore, secondo quanto previsto nel successivo articolo 8, oltre all'insegnamento del canto, disegno interdisciplinare e ginnastica, prevedeva l'insegnamento dell'aritmetica elementare e del sistema metrico, dettato, letture e scritture (anche Vangeli e storia sacra), traduzione del dialetto e rudimenti di geografia (che includevano però nozioni sull'ordinamento locale e centrale dello stato, nonché elementi di geografia agricola ed economica e sul mercato del lavoro), inni nazionali e poesie apprese a memoria, storia del Risorgimento in quelle ipotesi in cui non era attivo il ciclo superiore.

Il grado superiore, invece, in aggiunta alle materie contemplate negli ultimi due anni del grado inferiore, prevedeva la frequenza di almeno tre materie biennali, scelte dagli studenti all'interno di una rosa di materie programmate a livello nazionale: disegno applicato ai lavori; plastica; elementi di disegno per le arti meccaniche; nozioni ed esercizi elementari di apparecchi elettrici di uso domestico; agraria ed esercitazioni agricole;

esercizi fondamentali di apprendistato in un'arte manuale; nozioni ed esercizi marineschi; taglio e cucito; cucina ed esercizi della buona massaia; ricamo; nozioni e pratica di contabilità.

La scuola media inferiore e superiore, cui potevano accedere gli allievi con età superiore ai 9 anni, era articolata in 6 percorsi, suddivisi in primo e secondo grado:

- il ginnasio, che contemplava 3 anni di corso inferiore, un esame intermedio di ammissione ai successivi 2 anni di corso superiore, che dava accesso al liceo;
- il liceo scientifico, di durata quadriennale;
- il liceo femminile, di durata triennale;
- l'istituto tecnico, articolato in un corso inferiore e un corso superiore, entrambi di durata quadriennale;
- l'istituto magistrale, articolato in un corso inferiore e un corso superiore, rispettivamente di durata quadriennale e triennale;
- la scuola complementare di avviamento professionale, di durata triennale, al termine della quale non era possibile iscriversi ad alcuna altra scuola.

Che la scuola non fosse effettivamente aperta a tutti emerge chiaramente dalla proposta di riforma complessiva del sistema scolastico elaborata da Bottai nella Carta della scuola, approvata al Gran Consiglio nel 1939, nella quale si esprime la necessità di una scuola di massa, distinta e gerarchizzata al suo interno e funzionale alle esigenze dell'economia e del regime.

Riforma che, anche a causa dello scoppio della II guerra mondiale, rimase sulla carta, ad eccezione per quella parte, trasfusa nella legge del 1940 che creava la scuola media triennale, unificando i corsi inferiori di licei, istituti tecnici e istituti magistrali, lasciando permanere un secondo canale costituito dalla scuola di avviamento professionale.

Struttura del sistema scolastico nella Carta della Scuola

Ordine elementare

- a. Scuola materna dai 4 ai 6 anni di età, obbligatoria;
- b. Scuola elementare dai 6 ai 9 anni, distinta in urbana e rurale;

- c. Scuola del lavoro dai 9 agli 11 anni. Al termine della scuola del lavoro, lo scolaro può optare tra la scuola artigiana o la prosecuzione degli studi nell'ordine medio;
- d. Scuola artigiana, dagli 11 ai 14 anni, è l'ultima fase delle scuole dell'ordine elementare e non ha alcuno sbocco scolastico.

Ordine medio

- a. Scuola media triennale, che avrebbe dovuto sostituire i corsi inferiori del Ginnasio, dell'Istituto Magistrale e dell'Istituto Tecnico; vi si accede al termine della scuola del lavoro, con esame di ammissione ed ha funzione orientativo; dà accesso alle scuole dell'ordine superiore;
- b. Scuola professionale triennale, dagli 11 ai 14 anni, cui si accede dalla Scuola del lavoro;
- c. Scuola tecnica biennale, dagli 11 ai 13 anni, non dà accesso alle scuole dell'ordine superiore.

Ordine superiore

- a. Liceo Classico, quinquennale;
- b. Liceo Scientifico, quinquennale;
- c. Istituto Magistrale, quinquennale;
- d. Istituto Tecnico Commerciale, quinquennale
- e. Istituti Professionali, quadriennali, per periti agrari, periti industriali, geometri e nautici.

Ordine delle scuole femminili

- a. Istituto femminile, cui si accede dalla scuola media, triennale;
- b. Magistero femminile, cui si accede dall'Istituto femminile: prepara al governo della casa ed all'insegnamento nella scuola materna.

La struttura del sistema scolastico, come delineata nella riforma Gentile, rimase invariata anche al termine della Seconda guerra mondiale che vede arenarsi inesorabilmente il progetto di riforma Gonella (Ministro dal 1946 al 1951).

Già nel 1943, nella Sicilia liberata, era al lavoro una commissione guidata da Washburne, seguace di Dewey, con l'obiettivo di rivedere i programmi scolastici. Il tentativo di introdurre elementi dell'attivismo deweyano si arenò assieme al progetto di riforma Gonella.

CAPITOLO 2

IL DIRITTO FONDAMENTALE ALL'ISTRUZIONE NELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO: 1. Brevi cenni di storia costituzionale. La struttura e i principi fondamentali della Carta costituzionale. – 2. Il dibattito sull'istruzione nell'Assemblea costituente. Premessa. – 3. Il dibattito sull'istruzione in seno alla Terza Sotto-commissione. – 4. L'istruzione come bene sociale. I lavori della Prima Sotto-commissione. – 5. L'istruzione come bene sociale: la costruzione dell'art. 34 della Costituzione. – 6. L'istruzione nella Carta costituzionale. – 7. Il diritto all'istruzione. – 8. Il diritto all'istruzione nelle Carte Internazionali. – 9. La garanzia dell'effettività del diritto fondamentale all'istruzione.

1. Brevi cenni di storia costituzionale. La struttura e i principi fondamentali della Carta costituzionale

Nella notte tra il 24 e il 25 luglio 1943 il Gran Consiglio del fascismo votò l'ordine del giorno Grandi costringendo Mussolini alle dimissioni da Capo del Governo. Venne nominato Capo del Governo il Maresciallo Badoglio e nei giorni successivi furono abolite le istituzioni fasciste (Camera dei fasci e delle corporazioni, il Gran Consiglio del Fascismo, il Partito Nazionale Fascista, il Tribunale speciale per la difesa dello Stato).

Ebbe inizio così un periodo transitorio che va dalla caduta del fascismo (25 luglio 1943) alla data di entrata in vigore della Carta costituzionale (1° gennaio 1948).

Nel periodo che va dal 2 giugno 1946, data in cui si svolse il referendum sulla forma di Stato e che portò alla nascita della Repubblica, alla fine del 1947 iniziò l'ordinamento provvisorio repubblicano che vide come capo dello Stato provvisorio il Presidente del Consiglio De Gasperi.

Il 28 giugno 1946 venne eletto dall'Assemblea costituente, al primo scrutinio, il Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola che cessò formalmente le sue funzioni il 12 maggio 1948 quando entrò in carica il Presidente della Repubblica Luigi Einaudi.



L'Assemblea costituente, composta da 556 deputati, fu eletta il 2 giugno 1946 e si riunì in prima seduta il 25 giugno nel palazzo di Montecitorio.

Il Decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 affidava a un *referendum popolare* la decisione sulla forma istituzionale dello Stato modificando e integrando il Decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 con il quale era stata concessa al popolo italiano la facoltà di eleggere «Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato».

L'elezione si svolse a suffragio universale diretto e segreto.

Il 18 giugno 1946 la Corte di Cassazione, nella Sala della Lupa a Montecitorio, ufficializzò i risultati del referendum.

L'Assemblea costituente nominò al suo interno una Commissione per la Costituzione, composta da 75 membri e presieduta da Meuccio

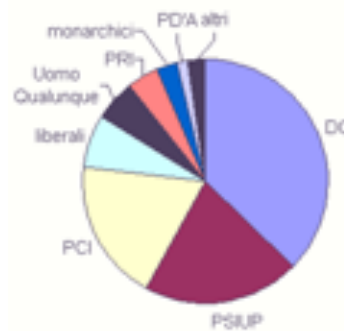
Ruini, incaricata di stendere il progetto generale della Costituzione.

- La Commissione dei 75 si suddivise in 3 Sottocommissioni:
- Prima Sottocommissione – *Diritti e doveri dei cittadini*, presieduta da Umberto Tupini;
- Seconda Sottocommissione – *Organizzazione costituzionale dello Stato*, presieduta da Umberto Terracini;
- Terza Sottocommissione – *Rapporti economici e sociali*, presieduta da Gustavo Ghidini.

Venne nominato un Comitato di redazione (Comitato dei diciotto), che si occupò di redigere la costituzione, coordinando i lavori delle 3 sottocommissioni.

Furono poi nominate altre Commissioni con competenze su specifici temi: la Commissione per i trattati internazionali, la sottocommissio-

Risultati elettorali Assemblea Costituente



ne per l'esame del disegno di legge sulla stampa, la Commissione per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio, il Comitato italiano dell'unione interparlamentare, la Commissione degli Undici e la Commissione parlamentare per la vigilanza sulle radiodiffusioni.

La Commissione dei 75 ultimò i lavori il 12 gennaio 1947.

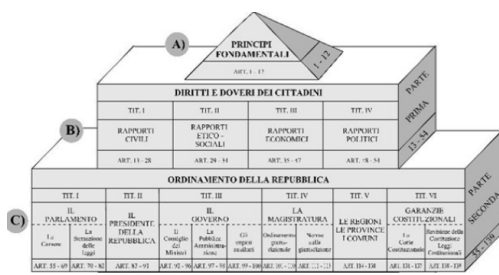
Il 31 gennaio 1947, il progetto di Costituzione fu presentato all'Assemblea costituente, accompagnato da una relazione di sintesi dei lavori preliminari e il 4 marzo 1947 iniziò il dibattito in aula del testo. Furono presentati 1663 emendamenti e 1090 interventi.

Il testo fu approvato definitivamente il 22 dicembre 1947 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 27 dicembre 1947.



La Carta costituzionale, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, è la legge fondamentale dello Stato. Composta di 139 articoli è suddivisa in 4 ambiti:

- (i) Principi fondamentali (artt. 1–12);
- (ii) Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (artt. 13–54);
- (iii) Parte II – Ordinamento della Repubblica (artt. 55–139);
- (iv) Disposizioni transitorie e finali.



L'idea di strutturare la Costituzione secondo un profilo di piramide rovesciata, «secondo il criterio della socialità progressiva», fu di Aldo Moro.

La parte relativa ai Principi fondamentali contiene un ampio ventaglio di diritti civili e politici essenziali. Si tratta di un nucleo di valori intangibili, dotati di una «superlegalità costituzionale», in quanto base di tutte le altre norme della Costituzione e posti a fondamento della democrazia e dell'azione dei poteri dello Stato, dalla democrazia e sovranità popolare (art. 1), al

riconoscimento dei diritti inviolabili con consacrazione dei principi pluralista e solidarista (art. 2), alla statuizione del principio di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3), alla consacrazione del principio lavorista (art. 4), al riconoscimento delle autonomie locali e del principio del decentramento amministrativo (art. 5) alla tutela delle minoranze linguistiche (art. 6), della laicità dello Stato e del pluralismo religioso (artt. 7 e 8), allo sviluppo della cultura, della tutela ambientale e del patrimonio storico ed artistico della nazione (art. 9), al riconoscimento di collaborazioni internazionali e al principio del ripudio della guerra come strumento di difesa (artt. 10, 11).

Si tratta di principi che dispongono di una «*diretta ed immediata efficacia normativa*» nei confronti di qualsiasi soggetto, ivi incluso il legislatore (Mortati).

La Prima Parte relativa al cittadino nella società è dedicata ai diritti e doveri dei cittadini: nel Primo Titolo il cittadino viene rappresentato nella sua individualità, pur nel quadro della società di cui è parte; nel Secondo Titolo vengono disciplinati diritti e doveri del cittadino in rapporto con la famiglia e con la scuola; nel Terzo Titolo sono contenute le disposizioni relative al mondo economico, mentre nel quarto titolo quelle relative al mondo politico.

Nella Seconda Parte della Costituzione viene disciplinata l'organizzazione della società.

La Prima Parte è dedicata ai *Diritti e doveri dei cittadini, e le libertà fondamentali* che sono garantite nella loro immodificabilità. Essa è suddivisa in Titoli dedicati rispettivamente a: (i) Titolo I – *Rapporti civili* (artt. 13–28), nel quale sono consacrate le libertà fondamentali; (ii) Titolo II – *Rapporti etico sociali* (artt. 39–34); Titolo III – *Rapporti economici* (artt. 35–47); Titolo IV – *Rapporti politici* (artt. 48–54).

La Seconda Parte, dedicata all'ordinamento della Repubblica, è suddivisa in sei Titoli: (i) Titolo I – *Il Parlamento* (artt. 55–82); (ii) Titolo II – *il Presidente della Repubblica* (art. 83–91); (iii) Titolo III – *il Governo* (artt. 92–100); (iv) Titolo IV – *la Magistratura* (artt. 101–113); (v) Titolo V (oggetto di riforma nel 2001) – *Le Regioni, Le Province, I Comuni* – (artt. 114 – 133); (vi) Titolo VI – *Garanzie costituzionali* (artt. 134–139). Seguono poi le Disposizioni transitorie e finali.

La Carta costituzionale è ispirata ad alcuni principi fondamentali che improntano l'intero sistema, anche quello educativo. Tra questi principi occorre menzionare:

(i) il *principio democratico* (art. 1) che trova fondamento e giustificazione nell'etica cristiana.

Per Mortati il principio democratico trova giustificazione nell'etica cristiana che pone l'individuo in una posizione di parità relazionale. Da un lato attribuisce valore assoluto alla persona umana, riconoscendo così a ogni soggetto pari dignità, dall'altro impone al singolo di considerare gli altri, garantendo, così «un regime di identità fra governanti e governati». Ogni essere umano ha così un valore assoluto, sebbene nessuno, in un sistema democratico, detenga la verità assoluta, e ciò in quanto, per garantire la democraticità del sistema, le verità possibili sono relative, suscettibili di compromesso tra opinioni contrastanti.

(ii) i *principi personalista e solidarista* (art. 2). Il primo esprime la priorità del valore della persona rispetto allo Stato, ponendo così un limite invalicabile all'intervento anche del legislatore. L'individuo, i suoi diritti, vengono tutelati sia come singolo sia come parte di una formazione sociale (es. scuola, famiglia), ma vengono al contempo garantiti gli stessi diritti delle formazioni sociali. Il limite posto a tutela dei diritti inviolabili assume una dimensione di doverosità nella parte in cui è fatto obbligo ai poteri pubblici di intervenire per consentire il pieno sviluppo della persona umana, anche attraverso la rimozione dei relativi ostacoli economici e sociali. E così, proprio in base al riconoscimento di tale dimensione di doverosità si delinea il secondo principio, strettamente connaturato a una situazione di democrazia, che assume la difesa dei più deboli e afferma che ogni individuo ha un dovere civico di solidarietà politica, sociale ed economica verso la comunità in cui vive.

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.).

Il principio personalista disegna una forma di Stato che indirizza i processi economici al raggiungimento del bene comune, realizzando una visione comunitaria dell'uomo e della società.

(iii) il *principio di eguaglianza* (art. 3): principio che condiziona l'ordinamento nella sua obiettiva struttura (Corte cost., sent. N. 25 del 1966). Si tratta di un principio che conta una doppia articolazione: formale (comma 1) che impone la pari dignità di ciascun cittadino di fronte alla legge; sostanziale (comma 2) che rappresenta la realizzazione dell'uguaglianza formale dei cittadini.

«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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 Cost.).

2. Il dibattito sull'istruzione nell'Assemblea costituente. Premessa

Grazie all'insistenza della Democrazia Cristiana il dibattito sulla scuola fu inserito in sede costituente, superando le resistenze dei socialisti che volevano relegarlo alla legislazione ordinaria.

L'evoluzione del dibattito in seno alla costituente sul tema della scuola e dell'istruzione consente di comprendere non solo la *ratio* delle disposizioni costituzionali, ma anche la loro reale portata e, dunque, la consistenza del diritto all'istruzione nelle sue condizionalità con la stessa libertà degli individui.

Il dibattito ha interessato diverse Sottocommissioni dell'Assemblea costituente, a dimostrazione della visione complessiva e del ruolo che all'istruzione e alla scuola venivano riconosciuti nel contesto della costruzione del nuovo sistema.

L'istruzione emerge in una rilevanza molteplice nel contesto del pen-

siero costituzionale. Essa, infatti, non viene correlata soltanto alla dimensione pubblica, più strettamente connessa all'obbligo di istituire delle scuole, ma a una dimensione pubblica ricondotta alla garanzia di offrire a tutti gli individui un percorso formativo che consenta lo sviluppo della propria personalità e a una dimensione privata, legata alla libertà dei genitori di scegliere il percorso formativo ritenuto più idoneo per la formazione dei figli, e al loro obbligo di garantire comunque l'inserimento dei figli in un percorso formativo.

Si tratta di una dimensione molteplice che poi porterà alla formulazione degli artt. 30, 33 e 34 della Costituzione.

3. Il dibattito sull'istruzione in seno alla Terza Sottocommissione

Il tema dell'istruzione, per alcuni aspetti è stato affrontato dalla Terza Sottocommissione (*Rapporti economici e sociali*) che se ne è occupata, nel contesto della discussione generale, delle garanzie economico-sociali per l'assistenza della famiglia.

La Terza Sottocommissione era composta da Gustavo Ghidini (Presidente), Francesco Marinaro, Emilio Canevari, Giuseppe Caronia, Francesco Colitto, Giuseppe Di Vittorio, Francesco Dominedò, Amintore Fanfani, Maria Federici, Michele Giua, Ivan Matteo Lombardo, Angelina Merlin, Enrico Molè, Giuseppe Paratore, Antonio Pesenti, Giuseppe Rapelli, Alberto Simonini, Ferdinando Storch, Emilio Paolo Taviani, Giuseppe Togni.

Nel corso della seduta del 20 settembre 1946, in seno alla Terza Sottocommissione venne affrontato il problema della educazione, soprattutto per il contenimento delle dimensioni della libertà del cittadino, e dunque della libertà della famiglia di scegliere il percorso educativo per i figli e il diritto, anche se in quella sede non era formulato ancora in termini di diritto fondamentale, dell'individuo di essere educato e di raggiungere i diversi livelli degli studi.

La proposta iniziale del Relatore Giua era così formulata: «*Qualora la*

famiglia si trovi nella impossibilità di dare un'educazione civile ai figli, è compito dello Stato di provvedere a tale educazione con istituzioni proprie. Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà del cittadino».

Un intenso dibattito si registrò in seno alla Commissione sul termine “civile”, in quanto ritenuto potenzialmente escludente della educazione religiosa sebbene, come ribadito dallo stesso Relatore, con l'espressione «*educazione civile*» si voleva far riferimento a una «*educazione non confessionale o ispirata a ideologie politiche, quale sarebbe, ad esempio, quella statolatrica che afferma la preminenza dello Stato sui cittadini; ed ha voluto sottolineare l'obbligo del rispetto della libertà anche in questo settore. Riferendosi a quanto ha detto l'onorevole Togni, in merito all'educazione religiosa, dichiara di non essere contrario ad essa purché sia considerata dal punto di vista etico-cristiano; ma dal punto di vista della superfetazione della religione come insegnamento catechistico, non può ammetterla. Quindi, come è necessario che lo Stato moderno crei una pedagogia indirizzata a tutto il complesso della vita civile, cioè al rispetto della libertà e delle opinioni politiche, così pure si deve ammettere l'esistenza di una vita civile che si al disopra delle situazioni politiche di destra o di sinistra. Lo Stato deve dare un'educazione fondamentale ma lasciar libere le famiglie che vogliono educare religiosamente i loro figlioli inviandoli ad istituti religiosi*».

Una proposta che, all'esito del dibattito, venne così riformulata «*Qua- lora la famiglia si trovi nell'impossibilità di educare i figli, è compito dello Stato di provvedervi.*

Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà del cittadino».

In seno alla discussione in Assemblea Costituente il tema del bilanciamento tra la libertà della famiglia di scegliere il percorso educativo dei figli (anche quelli nati fuori dal matrimonio) e il potere/dovere dello Stato di intervenire nei processi educativi occupò uno spazio assai ampio, intercettando non solo le tematiche della famiglia e dei figli legittimi e nati fuori dal matrimonio, ma anche quelle correlate alla libertà di scelta dei percorsi educativi e alla doverosità, dei genitori, anche dei genitori naturali, di occuparsi della educazione dei figli.

«Educazione e istruzione non si compendiano infatti nell'arido apprendimen-

to di un certo numero di cognizioni positive incontrovertibili, ma hanno – e non potrebbero non avere – un contenuto spirituale che può essere diversamente orientato e che può a sua volta diversamente orientare la formazione della personalità del fanciullo. Perciò resta ai genitori il diritto di scegliere la scuola cui affidare i loro figli, in modo che essa risponda al loro ideale educativo ed alla loro concezione della vita; e compete allo Stato – che deve in questa loro opera tutelarli ed aiutarli – il dovere di lasciare alla scuola la più ampia libertà di realizzare quell'ideale nei limiti, ben s'intende, dell'ordine e del bene comune» (intervento di Colonnetti nella seduta del 18 aprile 1947).

Dopo un ampio dibattito, all'esito della seduta del 22 dicembre 1947 fu licenziato il testo definitivo dell'art. 30.

«È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire e educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.»

4. *L'istruzione come bene sociale. I lavori della Prima Sottocommissione*

Interessante sottolineare come elemento condiviso dalla Terza Sottocommissione fosse l'idea dell'istruzione come *bene sociale*.

Nella seduta del 26 ottobre 1946 il Presidente Ghidini comunicò che, a conclusione dei lavori della terza sottocommissione il testo dell'articolo, rubricato *diritto all'istruzione* era il seguente:

«L'istruzione è un bene sociale. È dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado in modo che tutti gli idonei possano usufruire di essa.

L'insegnamento primario è gratuito ed obbligatorio per tutti. Le scuole di gradi superiori sono accessibili a coloro che dimostrino le necessarie attitudini.

All'istruzione dei poveri, che siano meritevoli di frequentare le scuole di gradi superiori, lo Stato provvede con aiuti materiali».

Un principio cui faceva da corollario il profilo della *doverosità pubblica*.

Nella seduta del 19 settembre 1946 della Terza Sottocommissione uno degli elementi su cui ruotò il dibattito fu il riconoscimento secondo cui «È dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado, in modo che tutti i capaci possano usufruire di essa».

Un profilo che, dopo un dibattito relativamente breve, portò al riconoscimento del «*dovere dello Stato organizzare l'istruzione di qualsiasi grado in modo che tutti gli idonei possano usufruire di essa*».

Un dovere, pubblico, che si estendeva anche a quelle ipotesi in cui la famiglia si trovava nella difficoltà o nella impossibilità di offrire una educazione (che per una parte del dibattito era «*educazione civile*») ai figli.

Un profilo che si intrecciò con i lavori della Prima Sottocommissione dove il tema della scuola fu posto all'ordine del giorno dei lavori a partire dalla seduta del 18 ottobre 1946 (*Discussione sui principi dei rapporti sociali-culturali*).

La Prima Sottocommissione – *diritti e doveri dei cittadini* – era composta da: Leonetto Amadei (in sostituzione di Giovanni Lombardi), Lelio Basso, Mario Cevolotto, Orazio Condorelli (in sostituzione di Roberto Lucifero D'Aprigliano); Camillo Corsanego; Francesco De Vita; Giuseppe Dossetti, Giacinto Froggio (in sostituzione di Umberto Tupini), Angela Gotelli (in sostituzione di Carmelo Caristia), Nilde Iotti, Giorgio La Pira, Pietro Mancini, Concetto Marchesi, Ottavio Mastrojanni, Giuseppe Micheli (in sostituzione di Umberto Merlin), Aldo Moro, Vito Reale (in sostituzione di Giuseppe Grassi), Palmiro Togliatti.

Lo schema di partenza era quello riportato nelle immagini:

è stato redatto il seguente schema, dal quale risultano i punti di accordo e di disaccordo:

« Art. 1. — È supremo interesse dell'individuo e della collettività assicurare ad ogni cittadino un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della sua personalità e l'adempimento dei compiti sociali ».

« Art. 2. — La istruzione primaria, media, universitaria è tra le precipue funzioni dello Stato ».

« Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e tutta la organizzazione scolastica ed educativa è sotto la sua vigilanza ». (*Proposta Marchesi*)

oppure:

« Art. 2. — Lo Stato soddisfa l'interesse allo sviluppo della cultura, sia organizzando le scuole proprie, sia assicurando le condizioni per la libertà ed efficienza delle iniziative di istruzione ed educazione di enti e di singoli. I genitori dell'educando hanno diritto di scelta tra le scuole statali e quelle non statali ».

« Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e vigila sull'andamento degli studi ».

« La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento. È in facoltà dello Stato concedere sussidi alle scuole non statali, che per il numero dei frequentanti e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato siano benemerite dello sviluppo della cultura ». (*Proposta Moro*)

« Per assicurare un imparziale controllo sullo svolgimento degli studi ed a garanzia della collettività, la legge dispone che i titoli legali di ammissione agli studi superiori e di abilitazione professionale siano conferiti mediante esame di Stato ».

« Il titolo dottorale costituisce un primo grado accademico e non è richiesto per l'esercizio delle professioni liberali ».

« Art. 3. — L'organizzazione di istituti privati di insegnamento e di educazione è permessa nei limiti della legge. La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento ».

« Art. 4. — La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto ».

« La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze garantiscano ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto ».

« L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età ».

« Art. 5. — Lo Stato, favorendo con premi e sovvenzioni le migliori iniziative private, stabilirà e svolgerà, con l'assistenza di enti locali e per mezzo delle autorità centrale e periferiche, un piano di struttura scolastica diretto ad integrare e ad estendere l'istruzione popolare ». (*Proposta Marchesi*)

« Art. 6. — Nelle sue scuole di ogni ordine, escluse quelle universitarie, lo Stato assicura agli studenti, che vogliano usufruire, l'insegnamento religioso nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica ». (*Proposta Moro*)

« Art. 7. — I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato ».

Le relazioni di apertura furono tenute da Concetto Marchesi e Aldo Moro e il tema verteva sulla libertà della scuola, intesa come affermazione di principio, quella libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento che alcuni volevano limitare al solo insegnamento. Una libertà che trova quale altro elemento di discussione la individuazione del suo garante.

Concetto Marchesi, Catania 1° febbraio 1878 – 12 febbraio 1957, laurea in lettere e in giurisprudenza, fu eletto alla Costituente nelle liste del Partito Comunista Italiano.

Aldo Moro, Maglie, 23 settembre 1916 – 9 maggio 1978, laurea in giurisprudenza, fu eletto nella Costituente nelle liste della Democrazia Cristiana.

E così il dibattito sulla libertà vide confrontarsi due distinte posizioni. La prima sostenuta da Concetto Marchesi fautore della primazia dello Stato nell'educazione e della neutralità dell'insegnamento il quale rifiutava l'idea secondo cui *«il riconoscimento della funzione che lo Stato deve assolvere nei riguardi della scuola possa essere menomata dall'altra affermazione che lo Stato non sia l'ordinatore supremo, costante e indispensabile, ma soltanto un partecipante della cultura e dell'istruzione del popolo»* (seduta del 22 ottobre 1946).

«Non in nome della scienza contestiamo l'opportunità dell'insegnamento religioso, ma – se ci è consentito – nel nome stesso della religione».

L'altra sostenuta da Aldo Moro che, prendendo le mosse dalle osservazioni di Gonella, direttore de "Il Popolo", al primo congresso della Democrazia Cristiana tenutosi a Roma (2-27 aprile 1946), sosteneva il primato educativo della famiglia e della Chiesa. Pur criticando Gonella, sostenne che in realtà Gentile, richiamato da Gonnella nel suo discorso, aveva assunto quella posizione sull'insegnamento della religione nel convincimento che, rilevata l'insufficienza della religione, i giovani si sarebbero poi rivolti alla filosofia:

«non esistendo funzione nazionale e sociale più elevata di quella che si ripromette di educare il popolo e garantire l'unità della nazione, la scuola appartiene allo Stato – sottolinea la necessità di un piano educativo che consente alla scuola di superare l'aristocratico distacco dai problemi della vita aiutando a diffondere in mezzo ai giovani l'amore per la scienza, la cultura, l'arte, in funzione non tanto di possibili vantaggi personali quanto piuttosto di supremi fini nazionali e sociali».

In questo quadro, Moro muoveva da alcuni punti saldi: (a) il diritto del soggetto all'istruzione; (b) il diritto dei genitori ad assumere la guida della formazione dei propri figli; (c) il diritto di ogni persona ad additare

alle nuove generazioni il frutto della propria esperienza; (d) il ruolo della famiglia nell'istruzione; (e) il carattere pubblico dell'istruzione; e (f) il ruolo dello Stato come garante delle istanze religiose.

«A questo proposito non parleremmo, come si fa da taluno, di una funzione suppletiva dello Stato in materia di educazione quasi che esso debba entrare in campo educativo, provvedendo laddove l'iniziativa non possa giungere. No. Lo Stato ha certamente competenza a educare per il suo prestigio morale, quando sia meritarlo. Esso non supplisce, ma integra l'iniziativa privata, così come l'iniziativa privata integra quella pubblica».

Una prospettiva in cui, dunque, lo Stato, secondo le parole usate da Moro, non può prescindere dal considerare anche *«le altre iniziative che vengono poi a far capo allo Stato stesso, nel senso che siano assicurate a queste iniziative, al di fuori dello Stato, condizioni di libertà di efficienza».*

Nella prospettiva proposta da Moro, distante dalla visione proposta nella enciclica *Divini Illius Magistri* di Pio XII, scuola statale e scuola non statale erano chiamate a coesistere e a collaborare, concorrendo entrambe alla funzione di formazione degli individui nelle loro dimensioni personali e sociali e la scuola pubblica, nel rispetto delle libertà individuali, avrebbe dovuto garantire l'insegnamento della religione.

«Non lo Stato teologo, dunque, ma lo Stato libero e democratico, lo Stato cioè che accoglie tutte le esigenze sociali e le soddisfa, senza sostituire arbitrariamente il proprio dogma laicista alla diffusa coscienza religiosa del popolo italiano».

Si deve però a Dossetti l'aver messo in evidenza non solo la correlazione tra libertà di espressione del pensiero e l'obbligo dello Stato di garantire a tutti una istruzione adeguata, ma anche la stretta connessione tra il principio di libertà dell'arte, della scienza e dei loro insegnamenti e il principio della libertà della scuola e delle iniziative non statali.

Dossetti dichiara di essere contrario alla formulazione di un principio generale, ma non vorrebbe che una dichiarazione iniziale del tipo proposto facesse perdere di vista l'importanza e la stretta connessione che lega la dichiarazione della libertà di insegnamento all'altra della

necessità sociale che lo Stato adempia alla sua funzione di assicurare una istruzione adeguata a tutti i cittadini capaci e meritevoli. Desiderava, quindi, che nella materia in esame venisse seguita la stessa impostazione di altri precedenti titoli della Costituzione, nei quali al concetto di libertà è andato sempre parallelo, e talvolta anteposto, il concetto della funzione sociale della solidarietà.

In secondo luogo, sottolineava la necessità di fare un'affermazione di libertà, «*sarebbe opportuno dire chiaramente quali siano il significato e la portata che a questa affermazione si vuole attribuire*». A suo avviso, tale portata dovrebbe essere la più incondizionata e la più radicale, sempre nei limiti di quella finalizzazione della libertà che è stato sostenuto essere il principio della nuova Costituzione. Dall'iniziale dichiarazione della libertà della scienza e dell'arte deve derivare, come assoluta conseguenza, l'impossibilità di esaurire le funzioni dell'insegnamento in un compito statale e la necessità di affermare quindi che il compito statale di assicurare la libertà dell'insegnamento e di dare in modo adeguato una preparazione culturale a tutti i capaci, deve essere adempiuto col rispetto della spontaneità e libertà di quelle iniziative che si manifestano adeguate ai risultati sociali che si vogliono raggiungere. (intervento di Dossetti alla seduta della Prima Sottocommissione, 18 ottobre 1946, p. 269).

Il dibattito è sfociato nel voto unanime sul primo comma «*L'arte e la scienza sono libere e liberi sono i loro insegnamenti*» nella seduta del 23 ottobre 1946. E nella stessa seduta si aprì la discussione anche sul secondo comma dell'articolo – «*Ogni cittadino ha il diritto di ricevere un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della propria personalità e l'adempimento dei compiti sociali*» – che sfocerà in un diverso articolato finale a seguito dell'intervento della Commissione dei 75.

Senza scendere nel dettaglio della discussione, che ha interessato poi anche le successive sedute del 24, 26 e 29 ottobre 1946, di estremo interesse è la consapevolezza della rilevanza dell'istruzione nei processi di formazione dell'individuo e, conseguentemente la sua necessaria inclusione tra le «*precipue funzioni dello Stato*» che, per questo, viene chiamato a dettarne le norme generali. Una espressione, quest'ultima, sostituita proprio «*per indicare che si è lontani dall'idea che lo Stato possa dare indi-*

rizzi ideologici alle scuole statali e non statali, mentre fissa le condizioni giuridiche per l'istruzione. La norma, eventualmente chiarita delle proposte che egli si riserva di presentare, può essere accettata, perché rientra in quella potestà normativa generale dello Stato che deve essere distinta dall'attività amministrativa, cioè di diretta gestione dello Stato. Che lo stato possa venire ad imporre una determinata direttiva alle scuole viene escluso, sia dalla prima affermazione circa la libertà dell'insegnamento, sia da quanto verrà proposto nei successivi articoli per la scuola non statale» (A. Moro, seduta del 23 ottobre 1946).

Per la scuola non statale si afferma, nel dibattito, la libertà, dovendone lo Stato assicurare le condizioni per la libertà e l'efficienza e per la equiparazione del valore legale dei titoli rilasciati.

Nella seduta del 24 ottobre venne proposta una formula concordata secondo la quale *«Chiunque, ente o singolo, può aprire scuole ed istituti di educazione.*

La legge, nel disciplinare le modalità di apertura degli istituti di istruzione e educazione gestiti da enti e nello stabilire i requisiti per la parificazione, deve assicurare condizioni di effettiva libertà».

Libertà che, come precisò A. Moro nella seduta del 29 ottobre 1946 va intesa, la prima riferita alla scuola, ai poteri giuridici e alla potestà della scuola privata, la seconda («libertà effettiva») alle *«modalità dell'esistenza in atto della scuola»* (A. Moro, seduta del 19 ottobre 1946).

Il testo finale di quello che sarà l'art. 33 della Costituzione elaborato dalla Commissione fu approvato nella seduta del 29 aprile 1947.

«L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni equipollenza di trattamento scolastico rispetto agli alunni degli istituti statali.

È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi, nonché per l'abilitazione all'esercizio professionale. Alle istituzioni di alta cultura, università ed accademie, è riconosciuto il diritto di darsi autonomi ordinamenti, nei limiti consentiti dalle leggi dello Stato».

Sull'espressione «senza oneri per lo Stato» l'Onorevole Gronchi sottolineò che «è estremamente inopportuno precludere per via costituzionale allo Stato ogni possibilità di venire in aiuto a istituzioni, le quali possono concorrere a finalità di così alta importanza sociale». L'Onorevole Corbino chiarì la portata dell'emendamento «noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato», dunque circoscrivendo il divieto di finanziamento alla fase di costituzione dell'istituto privato.

5. L'istruzione come bene sociale: la costruzione dell'art. 34 della Costituzione

Un dibattito, quello appena riportato, che si integra con quello svolto in seno alla Seconda Sottocommissione i cui lavori erano dedicati alla *organizzazione costituzionale dello Stato*.

La Seconda Sottocommissione era composta da Gaspare Ambrosini, Alessandro Bocconi, Giulio Bordon, Aldo Bozzi, Pietro Bulloni, Piero Calamandrei, Bartolomeo Cannizzo (in sostituzione di Gennaro Patricolo), Giuseppe Capi, Pietro Castiglia, Giuseppe Codacci Pisanelli, Giovanni Conti, Bruno Corbi, Guido Cortese (in sostituzione di Luigi Einaudi), Luigi De Michele, Eduardo Di Giovanni, Edoardo D'Onofrio (in sostituzione di Umberto Terracini), Gustavo Fabbri, Andrea Finocchiaro Aprile, Giacinto Froggio, Giuseppe Fuschini, Antonio Giolitti (in sostituzione di Riccardo Ravagnan), Vincenzo La Rocca, Renzo Laconi, Edgardo Lami Starnuti, Giovanni Leone, Emilio Lusso, Salvatore Mannironi, Guido Molinelli (in sostituzione di Carlo Farini che a sua volta aveva sostituito Giorgio Amendola), Costantino Morati, Umberto Nobile, Tommaso Perassi, Attilio Pic-

cioni, Giovanni Porzio, Paolo Rossi, Ferdinando Targetti, Egidio Tosato, Giovanni Uberti, Ezio Vanoni, Oliviero Zuccarini.

Il dibattito in seno a tale Sottocommissione aveva riguardato più il profilo organizzativo e, in particolare, le autonomie regionali anche in materia di istruzione.

Significativo l'intervento di apertura dell'Onorevole Piccioni nella seduta del 30 luglio 1946 secondo il quale *«Per le università e gli istituti superiori si affaccia un altro concetto di autonomia. Non si è fatto un guadagno sottoponendole all'ordinamento unitario dello Stato: nei paesi liberi e democratici le università trovano, nella loro autonomia, un motivo serio e profondo per servire al più ampio sviluppo della scienza. Allo Stato devono rimanere solo le funzioni ispettive ed un controllo attraverso l'esame di Stato, il quale ultimo, in un regime libero, rappresenta una garanzia per gli scopi generali che lo stato deve salvaguardare»*.

La Terza Sottocommissione, riprendendo l'idea dell'istruzione come bene sociale, si pose il problema dell'organizzazione e dell'accesso ai diversi gradi dell'istruzione, anche ai soggetti privi dei mezzi.

E si deve sempre alla Prima Sottocommissione anche la individuazione degli elementi che porteranno poi alla definizione di quello che sarà l'art. 34:

«La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

6. L'istruzione nella Carta costituzionale

Il dettato costituzionale in materia di istruzione trova, così, i propri capisaldi negli artt. 30, 33 e 34 inclusi nel titolo II (*Rapporti etico – sociali*) della Parte I della Carta costituzionale dedicata ai *Diritti e doveri dei cittadini* che delineano un quadro di riferimento in cui si collocano, come si anticipava in precedenza, una dimensione della doverosità – riferita al dovere posto in capo alla Repubblica, ai genitori e agli stessi individui, di garantire l'accesso all'istruzione, la scelta di percorsi formativi, e l'impegno nel contesto scolastico – e una dimensione correlata al diritto, dell'individuo di ricevere l'istruzione.

Articolo 30

È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire e educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.
Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.
La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.
La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

Articolo 33

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.
La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.
Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.
La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.
È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.
Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Articolo 34

La scuola è aperta a tutti.
L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.
I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.
La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

7. Il diritto all'istruzione

Definito così il quadro di riferimento delle norme costituzionali in materia di istruzione, occorre a questo punto chiarire cosa si intende per «diritto all'istruzione».

Se si guarda alla evoluzione dei filoni interpretativi che si sono registrati in materia, si individua un profilo formale del diritto all'istruzione,

legato principalmente all'accesso ai percorsi formativi e prima ancora all'accesso a scuola, e un profilo sostanziale che pone al centro il soggetto e il suo diritto ad essere istruito, o meglio educato.

Una prospettiva duplice che ha consentito la individuazione di un contenuto triplice del diritto: primo fra tutti quello correlato alla individuazione di una posizione di vantaggio in capo al soggetto che vanta il diritto ad essere istruito, gli altri due correlati a una posizione di svantaggio, a un dovere posto in capo a due soggetti distinti. Il primo è certamente la Repubblica, alla quale è fatto obbligo non solo di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi, ma anche di adottare regole e misure tali da rendere effettivo il diritto all'istruzione. Accanto a questo profilo di doverosità pubblica si colloca un profilo di doverosità privata coniugato a una doverosità pubblica. L'art. 30, infatti, riconosce il diritto e dovere dei genitori di «*mantenere, istruire ed educare i figli*», riconoscendo la possibilità di un intervento suppletivo dello Stato nei casi di «*incapacità dei genitori*». Completa il quadro il profilo di doverosità privata individuabile nell'obbligo dello studente di partecipare attivamente al suo percorso formativo.

Nella dimensione sostanziale, volta ad accertare quali siano i reali contenuti di questo diritto, soprattutto nella sua dimensione attiva, il discorso si fa più complesso e articolato in quanto nella individuazione dei contenuti del diritto all'istruzione intervengono una molteplicità di fattori, tra i quali la necessità, per la loro garanzia, di un intervento del legislatore e, conseguentemente, di una prestazione pubblica e il loro condizionamento economico e la considerazione della rilevanza sociale dell'Istruzione che ne consolida la dimensione obbligatoria.

Sul punto si consideri il fondamentale lavoro di U. Pototschnig il quale evidenziava come il diritto all'istruzione corrisponda ad un «*esigenza diffusa dell'attuale stadio di civiltà*» (*Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 96 ss., in particolare 97) sottolineando come esso appartenga «*a quei diritti civili il cui riconoscimento è ritenuto tipico dello "Stato sociale"*» (96). In uno scritto meno recente l'A. già avvertiva che «*il settore delle scuola (...) ha trovato – appunto nel titolo concernente i rapporti etico-sociali – una disciplina costituzionale non solo sufficientemente ampia ma soprattutto perfettamente allineata con*

*le esigenze connaturali ad una costituzione di tipo "lungo", dato che in essa sono fissati momenti apice di un ordinamento scolastico che non solo garantisce, di fronte ai compiti dello Stato nel settore insopprimibile aree di libertà a favore dei cittadini, ma sembra posto a valorizzare al massimo le iniziative pubbliche e private in equilibrio reciproco che è considerato foriero del miglior sviluppo della scuola nell'ordinamento giuridico del Paese». (U. Pototschnig, *Insegnamento, istruzione, scuola*, Giuffrè, Milano, 1961, 5).*

La consacrazione del diritto all'istruzione all'interno della Carta costituzionale, la sua qualificazione in termini di diritto fondamentale e di un diritto sociale, non segna, infatti, un momento di pacificazione neanche a livello concettuale.

Al fine di comprendere la reale portata del diritto (fondamentale) all'istruzione occorre considerare una molteplicità di piani. Il primo relativo alla individuazione del suo "reale" contenuto, il secondo concernente la garanzia di una effettività di tale diritto. Effettività che da sempre risulta condizionata proprio dal momento economico.

Con riferimento al rapporto tra questi diversi elementi risulta assai significativa l'opera della Corte costituzionale, oltre che di una parte della dottrina, che, sia pure con diversa intensità, ha sempre mostrato una particolare sensibilità e cautela nell'approcciare i temi dei diritti sociali, ed in particolare il tema del diritto all'istruzione.

Il punto di inizio certamente può essere rintracciato in quelle decisioni rese a partire dagli anni Sessanta, caratterizzate da una visione che convogliava l'attenzione sul profilo della gratuità dell'istruzione, offrendo una interpretazione che oggi definiremmo restrittiva del diritto, confinato piuttosto alla dimensione di accesso alla struttura e al riconoscimento del diritto all'istruzione superiore ai capaci e meritevoli.

Una impostazione che ha un impatto evidente anche sulla "inclusione" dei soggetti diversamente abili e, dunque, sulla effettività del diritto fondamentale all'istruzione per tutti gli individui.

E così alla fine degli anni Sessanta la Corte costituzionale limitava l'applicazione del principio di uguaglianza «*al significato, al contenuto ed ai limiti della norma sulla gratuità dell'istruzione*», escludendo che il richiamo a detto principio fosse sufficiente a garantire profili diversi dal

«mero accesso» all'istruzione, assicurando una uguaglianza nella diversità.

Corte costituzionale 1° febbraio 1967, n. 7

«Al termine "istruzione" quale espresso nella norma di cui all'art. 34, secondo comma, della Costituzione agli effetti della gratuità della prestazione, non può attribuirsi un significato diverso e più ampio di quello proprio dell'insegnamento inteso quale attività del docente diretta ad impartire cognizioni, ed è di conseguenza da escludere che in questo ultimo possano comprendersi come prestazioni d'obbligo ad esso inerenti in senso proprio anche prestazioni quali la fornitura dei libri scolastici che, se si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano, non rientrano strettamente e propriamente nell'ambito del pubblico servizio scolastico e della correlativa prestazione amministrativa. L'assunzione del servizio stesso da parte dello Stato e la sua organizzazione esaurisce così la prestazione mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, degli insegnamenti e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi. L'art. 4 della legge n. 1859 del 1962 che stabilisce l'esonero dal pagamento di tasse e dal versamento di qualsiasi contributo per la frequenza della scuola media obbligatoria, attua pertanto il precetto della gratuità dell'istruzione ed è infondata la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 34 secondo comma della Costituzione.

Il diritto all'istruzione, quale è inteso nel sistema della Costituzione non è vincolato da corrispondenti doveri da parte dei genitori, e l'art. 30 Cost. addita, a proposito dell'istruzione, il binomio dovere-diritto come operante nel campo dei rapporti etico-sociali che trovano nella famiglia il loro fondamentale ambiente e movente. Deve pertanto rimanere nel campo dell'istruzione un margine per l'adempimento, anche oneroso, da parte dei genitori, del cennato dovere, che si articola nelle attività accessorie ed ausiliarie e quelle essenziali. Le conseguenze dell'incidenza soggettiva, ovviamente variabile, del relativo peso economico sono temperate dalle provvidenze atte ad agevolare con misure economiche i compiti della famiglia di cui all'art. 31 Cost., che si concretano nel campo dell'istruzione nei Patronati scolastici, i cui crescenti interventi a favore degli alunni, sono inquadrati nel piano di sviluppo economico come attività non discrezionali bensì imposte dai fini propri dell'istituto e promanano da norme, a partire da quella dell'art. 9 della legge n. 1859 del 1962, rispondenti

anche nella loro formulazione letterale alla Costituzione. È pertanto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata contro il citato art. 9 in relazione all'art. 34 secondo comma della Costituzione».

In senso analogo la sentenza gemella: Corte cost., 2 luglio 1968, n. 106.

Per tale via veniva posto in secondo piano il profilo relativo al percorso formativo dell'individuo, alla «*esperienza scolastica come mezzo non soltanto di istruzione ma anche di inserimento e di adattamento sociale*».

Sul punto significativa la sentenza della Corte costituzionale, 21 maggio 1975, n. 125 nella quale veniva sollevata la questione di legittimità costituzionale della normativa in materia di scuole per ciechi, indicata, nella ordinanza di remissione, in ragione della specialità delle scuole, come fonte di profonda ineguaglianza nei confronti dei bambini non vedenti o ipovedenti. Una decisione nel cui contesto traspare con chiarezza anche la consapevolezza della dimensione dei costi legati alle prestazioni necessarie per la garanzia dell'istruzione: «*Il principio dell'art. 3, primo comma, Cost., come questa Corte più volte ha avuto occasione di affermare, deve intendersi nel senso che "a parità di situazioni deve corrispondere parità di trattamento, mentre trattamenti differenziati sono riservati a situazioni obiettivamente diverse, e spetta insindacabilmente al legislatore giudicare sulla parità o diversità delle situazioni pur nel rispetto dei criteri di ragionevolezza nonché degli altri principi costituzionali" (S. n. 45 del 1967). La diversità di situazioni dei fanciulli ciechi e dei fanciulli vedenti postula sul piano razionale, per quanto concerne l'insegnamento elementare, una diversità di disciplina legislativa.*

L'art. 34, secondo comma, Cost., come emerge dal suo contenuto, non stabilisce affatto un obbligo assoluto rispetto alla generalità dei cittadini, ma, inteso in connessione con il successivo terzo comma, prevede un diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, diritto che "la Repubblica rende effettivo con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso". Tali obblighi, come i principi della scuola aperta a tutti e di gratuità dell'istruzione

elementare e media – sanciti dal citato art. 34, primo e secondo comma, Cost. – debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio».

La posizione espressa dalla Corte costituzionale ha rappresentato comunque una tappa importante nel percorso di garanzia in quanto, pur rimanendo al di fuori dell'ambito della decisione quegli aspetti connessi ai contenuti dell'istruzione e alle modalità secondo cui essa debba essere impartita in modo da garantire la trasmissione di quei contenuti che non sono solo i saperi ma quegli elementi che consentono un migliore sviluppo della personalità dell'individuo, pone le basi per un cambiamento di prospettiva che consentirà, nelle decisioni successive, di estendere la funzionalizzazione del diritto all'istruzione alla estrinsecazione della personalità dell'individuo.

8. *Il diritto all'istruzione nelle Carte Internazionali*

E così si è nel tempo assistito a una graduale metamorfosi della eguaglianza nel contesto del diritto all'istruzione che trova, sul piano normativo una tappa importante nella *Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo*, approvata il 20 novembre 1959 dall'Assemblea delle Nazioni Unite cui fece seguito la *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia* del 20 novembre 1989.

Antesignana di questi documenti è la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* del 1924 nella quale è espressamente previsto che «I. *al fanciullo si devono dare i mezzi necessari per il suo normale sviluppo, sia materiale che spirituale.*

(...)

V. Il fanciullo deve essere allevato nella consapevolezza che i suoi talenti devono essere messe a servizio degli altri uomini».

Il principio settimo della *Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo del 1959* espressamente prevede che «*il fanciullo ha diritto a una educazione che, almeno a livello elementare, deve essere gratuita e obbligatoria. Egli*

ha diritto a godere di un'educazione che contribuisca alla sua cultura generale e gli consenta, in una situazione di eguaglianza di possibilità, di sviluppare le sue facoltà, il suo giudizio personale e il suo senso di responsabilità morale e sociale, e di divenire un membro utile della società. Il superiore interesse del fanciullo deve essere la guida di coloro che hanno la responsabilità della sua educazione e del suo orientamento; tale responsabilità incombe in primo luogo sui propri genitori. Il fanciullo deve avere tutte le possibilità di dedicarsi a giochi e attività ricreative che devono essere orientate a fini educativi; la società e i poteri pubblici devono fare ogni sforzo per favorire la realizzazione di tale diritto».

La *Convenzione internazionale sui Diritti dell'infanzia* contempla 54 articoli e si fonda su quattro principi:

- il diritto alla parità di trattamento (principio di non discriminazione): *«nessun bambino deve essere discriminato a causa del sesso, dell'origine, della cittadinanza, della lingua, della religione, del colore della pelle, di una disabilità o delle sue opinioni politiche;*
- il diritto alla salvaguardia del benessere (principio del superiore interesse): *«in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente» (art. 3, c. 1); «Gli stati si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, ed a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati» (art. 3, c. 2);*
- il diritto alla vita e allo sviluppo: *«Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto inerente alla vita. Gli stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo» (art. 6);*
- il diritto all'ascolto e alla partecipazione: *«Gli Stati garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che o interessa, e le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità» (art. 12).*

In particolare, con riferimento al diritto all'istruzione, nella Convenzione è espressamente previsto all'art. 28 che *«Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, ed in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto gradualmente ed in base all'uguaglianza delle possibilità;*

- a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti;*
- b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte ed accessibili ad ogni fanciullo e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità;*
- c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno;*
- d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico professionale siano aperte ed accessibili ad ogni fanciullo;*
- e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.*

2. Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano ed in conformità con la presente Convenzione.

3. Gli Stati parti favoriscono ed incoraggiano la cooperazione internazionale nel settore dell'educazione, in vista soprattutto di contribuire ad eliminare l'ignoranza e l'analfabetismo nel mondo e facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche ed ai metodi di insegnamento moderni. A tal fine, si tiene conto in particolare delle necessità dei Paesi in via di sviluppo».

Il successivo art. 29 espressamente prevede che: *«1. Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità:*

- a) di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità;*
- b) di inculcare al fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nello Statuto delle Nazioni Unite;*
- c) di inculcare al fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive, del Paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua;*

d) *di preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi, con le persone di origine autoctona;*

e) *di inculcare al fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale.*

2. *Nessuna disposizione del presente articolo o dell'articolo 28 sarà interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o giuridiche di creare e di dirigere istituzioni didattiche a condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato.*

Prima ancora il diritto all'istruzione, come diritto di ciascun individuo, era stato riconosciuto dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948

Art. 26 «1. *Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria– L'istruzione tecnica professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito*

2. *L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni unite per il mantenimento della pace;*

3. *I genitori hanno diritto di priorità nella scelta dell'istruzione da impartire ai loro figli».*

e dal *Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo* del 1952.

Art. 2 «*Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno.*

Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

Il diritto all'Iruzione trova poi ingresso anche nella *Carta dei diritti fondamentali UE* (2000-2007) e nella *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* (2006), ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18.

Carta dei diritti fondamentali UE

Art. 14

«Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.

Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.

La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio».

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2006)

Articolo 24. Educazione

«1. Gli Stati Parti riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione. Allo scopo di realizzare questo diritto senza discriminazioni e su una base di eguaglianza di opportunità, gli Stati Parti faranno in modo che il sistema educativo preveda la loro integrazione scolastica a tutti i livelli e offra, nel corso dell'intera vita, possibilità di istruzione finalizzate:

- a) al 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;*
- b) allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, sino alle loro massime potenzialità;*
- c) porre le persone con disabilità in condizione di partecipare effettivamente a una società libera.*

2. Nel realizzare tale diritto, gli Stati Parti dovranno assicurare che:

- a) le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale sulla base della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi in ra-*

gione della disabilità da dall'istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria;

b) le persone con disabilità possono accedere su base di uguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono, ad un'istruzione primaria, di qualità e libera ed all'istruzione secondaria;

c) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno;

d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione;

e) siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena inclusione.

3. Gli Stati Parti devono offrire alle persone con disabilità la possibilità di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed eguale partecipazione al sistema di istruzione ed alla vita della comunità. A questo scopo, gli Stati Parti adotteranno misure adeguate, in particolare al fine di:

a) agevolare l'apprendimento del Braille, della scrittura aumentativa ed alternativa, delle capacità di orientamento e di mobilità ed agevolare il sostegno tra pari ed attraverso un mentore;;

b) agevolare l'apprendimento della lingua dei segni e la promozione dell'identità linguistica della comunità dei sordi;

c) garantire che le persone cieche, sorde o sordocieche, ed in particolare i minori, ricevano un'istruzione impartita nei linguaggi, nelle modalità e con i mezzi di comunicazione più adeguati per ciascuno ed in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione.

4. Allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, gli Stati Parti adottano misure appropriate per impiegare insegnanti, ivi compresi insegnanti con disabilità, che siano qualificati nel lingua dei segni e o nel Braille e per formare e i dirigenti ed il personale che lavora a tutti i livelli del sistema educativo. Tale formazione dovrà includere la consapevolezza della disabilità e l'utilizzo di appropriate modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativa ed alternativa, e di tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità.

5. Gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione secondaria superiore, alla formazione professionale,

all'istruzione per adulti ed all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e su base di eguaglianza con gli altri. A questo scopo, gli Stati Parti garantiscono che sia fornito alle persone con disabilità un accomodamento ragionevole».

9. La garanzia dell'effettività del diritto fondamentale all'istruzione

Sul fronte interno, la individuazione dei contenuti del diritto all'istruzione si snoda lungo un percorso che, dal momento formale relativo alla "frequenza" dell'istituto di istruzione, limitando a tale profilo il contenuto della doverosità, anche delle misure di integrazione per i soggetti diversamente abili, muove gradualmente verso il riconoscimento della natura fondamentale di tale diritto e della sua funzionalità allo sviluppo della personalità dell'individuo.

Con riferimento al profilo della doverosità limitata alla frequenza, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, 3 giugno 1987, n. 215 venne emanata la Circolare ministeriale 22 settembre 1988, n. 262 per la sua attuazione nella quale si evidenziavano, con riferimento ai soggetti diversamente abili, due profili:

- a) l'impossibilità di rifiutarne l'iscrizione e/o la frequenza in modo aprioristico, neppure ad alunni con handicap grave o gravissimo di qualunque natura;
- b) gli impedimenti alla loro frequenza dovranno essere valutati *«esclusivamente in riferimento all'interesse dell'handicappato e non a quello ipoteticamente contrapposto della comunità scolastica, misurati su entrambi gli anzidetti parametri (apprendimento e inserimento) e non solo sul primo, e concretamente verificati alla stregua di già predisposte strutture di sostegno, senza cioè che la loro permanenza possa imputarsi alla carenza di queste».*

Ne consegue che l'effettività del diritto allo studio degli alunni con handicap fisico, psichico o sensoriale si evidenzia con la *«doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione anche superiore: dimostrando tra l'altro che è attraverso questi strumenti, e non con sacrificio del diritto di quel-*

li, che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e l'esigenza di funzionalità del servizio scolastico».

Il cambio di passo significativo, nella identificazione dei contenuti del diritto all'istruzione si ha sul finire degli anni Ottanta quando venne offerta una lettura sistematica dell'art. 34 con quei principi fondamentali (principio personalista, principio solidarista e principio di uguaglianza) fondanti il nostro sistema costituzionale, che pongono in una diversa luce il *diritto fondamentale all'istruzione*.

Sono *fondamentali* i diritti ascritti da un ordinamento giuridico a tutte le persone fisiche in quanto tali, o in quanto cittadini, o in quanto capaci d'agire. E la previsione di tali diritti all'interno di un ordinamento non incide sul loro significato sostanziale.

I *diritti fondamentali*, corrispondendo a interessi e ad aspettative di tutti, formano il fondamento e il parametro dell'uguaglianza giuridica e quindi la dimensione sostanziale della democrazia, pregiudiziale rispetto alla sua stessa dimensione politica o formale, fondata invece sui poteri della maggioranza. Si tratta di un insieme delle garanzie assicurate dal paradigma dello Stato di diritto il quale, modellato alle origini dello Stato moderno sulla tutela dei soli diritti di libertà e proprietà, può essere allargato anche allo Stato sociale.

I diritti fondamentali esprimono la dimensione sostanziale della democrazia e consistono in aspettative positive, cui corrispondono obblighi (di prestazioni) o divieti (di lesione). Questi obblighi sono garanzie primarie e i divieti garanzie secondarie.

I diritti fondamentali (diritti di libertà, diritto alla vita, i diritti civili, inclusivi dei diritti di acquisire, fruire e disporre dei beni di proprietà, i diritti politici e sociali), sono universali (*omnium*), nel senso logico della quantificazione universale dei soggetti che ne sono titolari.

Essi sono riconosciuti ai loro titolari in egual forma e misura, sono inclusivi e formano la base dell'uguaglianza giuridica che, come recita l'art. 1 della dichiarazione del 1789, è *égalité en droits*.

Inoltre, i diritti fondamentali sono indisponibili, inalienabili, inviolabili, intransigibili, personalissimi e invariabili.

Essi, pertanto, costituiscono un limite non solo ai pubblici poteri, ma

anche all'autonomia dei loro titolari. Tali diritti hanno titolo immediatamente nella legge e si identificano con le stesse norme o regole generali che li attribuiscono (norme tetiche, in quanto immediatamente dispongono le situazioni con esse espresse, esprimendo la dimensione nomostatica dell'ordinamento).

Le norme che ascrivono i diritti fondamentali sono:

- relative alle libertà – norme che impongono divieti:
- relative ai diritti sociali – norme che impongono obblighi al legislatore.

I diritti fondamentali si differenziano dai diritti patrimoniali (dal diritto di proprietà agli altri diritti reali e ai diritti di credito) che, invece, sono singolari, nel senso che per ciascuno di essi esiste un titolare determinato (o più contitolari come nel caso della comproprietà) con esclusione di tutti gli altri. I diritti patrimoniali sono esclusivi, ossia *excludendi alios*, e sono alla base della disuguaglianza giuridica, che è anch'essa una *inégalité en droits*. Essi sono per loro natura disponibili e variabili e possono essere alterati, anche estinti, a seguito del loro esercizio. Tali diritti sono predisposti da norme (norme ipotetiche in quanto non ascrivono né impongono immediatamente nulla, ma semplicemente predispongono situazioni giuridiche quali effetti degli atti da esse previsti, esprimendo la dimensione nomodinamica dell'ordinamento), ma hanno titolo in atti negoziali o comunque in provvedimenti singolari da cui vengono prodotti o modificati o estinti.

Viene, infatti, espressamente riconosciuto il legame indissolubile esistente tra "istruzione" e sviluppo della personalità dell'individuo, includendo, così, nel funzionalizzato diritto all'istruzione, anche quei profili prestazionali connessi agli interventi di assistenza scolastica.

Sul punto significativa la sentenza della Corte costituzionale, 3 giugno 1987, n. 215 nella quale si legge che «*insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, la frequenza scolastica è dunque essenziale fattore di recupero dei portatori di handicap e di superamento della loro emarginazione, in un complesso intreccio per cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro*», e ancora, sottolineano i giudici, che in ca-

so di evoluzione positiva è possibile (si direbbe ora è doveroso) operare in funzione sinergica “ai fini del complessivo sviluppo della personalità”, ritenendo, in tal modo, illegittima la preclusione all’accesso al sistema scolastico basata sulla presunta valutazione della capacità e della meritevolezza dei soggetti, spostando l’attenzione sul dovere, riconosciuto in capo agli organi pubblici, di provvedere alla predisposizione delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire la frequenza degli istituti di istruzione anche superiore».

Dunque, una istruzione che consenta di far emergere e sviluppare la personalità dell’individuo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali che lo vedono parte; tra queste evidentemente anche la scuola, *comunità educante*.

La definizione in termini di *comunità educante* è contenuta all’articolo 24 del CCNL istruzione e ricerca, 2016-2018 del 19 aprile 2018 ai sensi del quale «*la scuola è una comunità educante di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, improntata e informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia, approvata dall’ONU il 20 novembre 1989, e con i principi generali dell’ordinamento italiano*».

La comunità educante è composta da tutti i soggetti che operano nella scuola: «*il dirigente scolastico, il personale docente ed educativo, il DSGA e il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, nonché le famiglie, gli alunni e gli studenti che partecipano alla comunità nell’ambito degli organi collegiali*».

Una prospettiva che, da un lato, rispetta la natura del diritto sociale, conferendogli la propria veste di valore fondante l’ordinamento dello Stato, dall’altro, finisce inesorabilmente per scontrarsi nuovamente con i problemi di ordine economico, ponendo il diritto fondamentale – sociale – in una posizione di secondo piano, in quanto economicamente condizionato.

I diritti sociali derivano dalla evoluzione dello stesso concetto di eguaglianza che, nella sua proiezione sostanziale impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono a tutti il pieno sviluppo della personalità e ai lavoratori di partecipare attivamente alla vita democratica del paese.

Essi, per richiamare la definizione di Mortati (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1133), costituiscono le «*pretese dei singoli verso Stato o enti pubblici a prestazioni a loro favore*» distinguendosi dalle «*libertà perché tendono ad ottenere dal soggetto passivo l'adempimento di obblighi positivi di fare*».

Proprio questa relazione di strumentalità rispetto ai diritti di libertà ha portato a distinguere tra:

- diritti sociali necessari a garantire il pacifico esercizio o ad assicurare la tutela dei diritti di libertà;
- diritti sociali che non essendo collegati a diritti di libertà sono «*ri-volti alla soddisfazione degli svariati bisogni della persona*».

Nella Carta costituzionale troviamo un ampio catalogo di diritti sociali: lavoro (art. 4, 35 ss.); salute (art. 32); assistenza (art. 38); istruzione (artt. 33 e 34); tutela della famiglia (artt. 29 ss.).

Data la loro configurazione, la tutela e garanzia della effettività di tali diritti dipende sempre dall'intervento dello Stato e richiede, in ragione della dimensione prestazionale, una allocazione di risorse. Ed è proprio l'ipoteca economica il principale ostacolo alla effettività di tali diritti, tanto che negli anni essi hanno assunto una connotazione negativa, figli di un dio minore (diritti condizionati), estremamente limitati.

Il profilo dei costi, dunque, ha per lungo tempo limitato il valore pre-cettivo della disposizione costituzionale.

Corte costituzionale, 21 giugno 1996, n 208 «*gli obblighi posti dall'art. 34 Cost. e intesi a garantire il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato*».

Bisognerà attendere l'inizio del nuovo secolo per assistere a un cambio di paradigma in cui si pone l'accento sulla circostanza per cui la rimozione degli ostacoli alla garanzia dell'eguaglianza non può essere incentrata sul profilo meramente reddituale, dovendosi valorizzare il dato della capacità dell'individuo, la cui assenza può condurre, indipendentemente anche dalle capacità reddituali, a situazioni di emarginazione, non disponendo l'individuo di quei «beni primari» essenziali al godimento dei diritti.

Una considerazione da cui discende la consapevolezza circa la necessità che la garanzia dell'eguaglianza sostanziale non possa prescindere dalla considerazione della variabile della disabilità, dovendosi rimuovere gli ostacoli di natura (non solo) economica per consentire una piena inclusione e partecipazione alla vita sociale dell'individuo.

Corte costituzionale n. 4 luglio 2001, n. 226 nella quale si riconosce, che l'istruzione inferiore degli alunni handicappati è configurata dalla legge «*si come un dovere ma con la garanzia di adempimento attraverso la previsione di specifici diritti che ne consentano l'effettività* (articoli da 312 a 325 del decreto legislativo n. 297 del 1994)». E «*Tra le disposizioni volte ad agevolare l'accesso degli alunni handicappati all'istruzione vi è quella che differisce il limite di età entro il quale viene completata la scuola dell'obbligo, consentendo tale completamento anche fino al compimento del diciottesimo anno di età. La scuola dell'obbligo, che ordinariamente deve essere frequentata e completata tra i sei e i quattordici anni, con il limite massimo dei quindici anni, previsto dall'art. 112, può essere quindi completata dagli alunni in situazioni di handicap anche sino al compimento del diciottesimo anno di età. L'anzidetto prolungamento (...) consente agli alunni handicappati una terza "ripetenza" in singole classi. Nel periodo successivo a quello durante il quale la frequenza scolastica è obbligatoria (...), per gli alunni handicappati l'istruzione viene a configurarsi come un diritto, che potrà essere esercitato mediante la frequenza, al di fuori della scuola dell'obbligo, di corsi per adulti finalizzati al conseguimento del diploma. Naturalmente l'attuazione di tale diritto postula che vengano garantite le medesime misure di sostegno dettagliatamente previste dalla legge quadro n. 104 del 1992, anche perché la frequenza di corsi per adulti per la persona handicappata che abbia raggiunto la maggiore età assume una funzione tanto più rilevante, in quanto consente, in modo certamente più incisivo rispetto alla frequenza di classi solitamente*

composte da tredici quattordicenni, il raggiungimento dell'obiettivo cardine della legge quadro sopra indicato in ambiti il più possibile omogenei. Infatti, l'integrazione scolastica della persona maggiorenne affetta da handicap può dirsi realmente funzionale al successivo inserimento nella società e nel mondo del lavoro qualora avvenga in un contesto ambientale che anche sotto il profilo dell'età sia il più vicino possibile a quello nel quale detta persona sarà accolta e che certamente è il più idoneo a favorire il completamento del processo di maturazione».

Una prospettiva che si coglie anche nella sentenza della Corte costituzionale 20 novembre 2002, n. 467 nella quale si precisa che *«Il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce, infatti, ad una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino di età inferiore ai tre anni. La frequenza dell'asilo nido, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, costituisce, pertanto, un essenziale fattore per il "recupero" del bambino disabile nonché – come già secondo la sentenza n. 215 del 1987 – per il "superamento della sua emarginazione": ciò proprio in funzione di un suo pieno e proficuo inserimento nella scuola, la cui frequenza è assicurata e favorita con le provvidenze economiche previste dalla disposizione censurata, e dunque con ingiustificata esclusione delle medesime per l'ipotesi dei bambini handicappati di età inferiore ai tre anni, in contrasto con i principi di cui agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione».*

Si tratta di un cambiamento di prospettiva che esprime un diverso paradigma concettuale secondo cui non è più l'esigenza di bilancio a conformare il diritto fondamentale, ma il discorso inverso. Un passaggio che emerge in maniera a dir poco cristallina nella nota sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 nella quale, a proposito della assegnazione di un insegnante di sostegno per le 25 ore settimanali in favore di un minore diversamente abile al quale era stato riconosciuto un ridotto quantitativo orario in applicazione della legge finanziaria del 2007 e delle restrizioni finanziarie in essa contenute, il Giudice, prendendo le mosse dalla considerazione del profilo individuale e, dunque, dalla constatazione

dell'esistenza di un diverso grado di disabilità, ha statuito la necessità di "calibrare" sul singolo caso i meccanismi di rimozione degli ostacoli che si frappongono al completo inserimento nella società del soggetto disabile. In ciò rinvenendo, pertanto, un limite alla stessa discrezionalità del legislatore esplicitato nella «*garanzia del nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati*», o meglio quel nucleo indefettibile che consente di dare piena soddisfazione al diritto. Per tale via si apre la strada al superamento dei condizionamenti economici alla realizzazione di tali diritti, in linea con una parte della giurisprudenza di merito secondo cui «*l'organizzazione dell'attività di sostegno da parte delle istituzioni scolastiche non può (...) giammai comprimere o vulnerare quel diritto riconosciuto alla persona dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria, ed il servizio reso dall'insegnante di sostegno deve essere garantito in via sostanziale, cioè con interventi adeguati al tipo e alla gravità dell'handicap*».

Corte costituzionale, 22 febbraio 2010, n. 80: «*è costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno. Premesso che i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo, in quanto vi sono forme diverse di disabilità per ognuna delle quali è necessario individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona; che il diritto del disabile all'istruzione, oggetto di specifica tutela sia nell'ordinamento internazionale che in quello interno, si configura come diritto fondamentale; e che la discrezionalità del legislatore, nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili, trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati; la scelta legislativa di stabilire un limite massimo relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno non trova alcuna giustificazione nell'ordinamento e si appalesa irragionevole poiché comporta l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico. (Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura).*

Per l'affermazione che la legge n. 104 del 1992 è volta a «perseguire un eviden-

te interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicaps», v. la citata sentenza n. 406/1992.

Sul fondamentale diritto del disabile all'istruzione e sulle misure legislative necessarie a garantirne la fruizione, ivi compresa quella del personale docente specializzato, v. le citate sentenze n. 52/2000 e n. 215/1987.

Sulla discrezionalità spettante al legislatore nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili e sul correlativo invalicabile limite del rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati, v., ex plurimis, le seguenti citate decisioni: ordinanza n. 269/2009, sentenze n. 431/2008 e n. 251/2008».

Limite che diviene ancor più chiaro in un successivo arresto giurisprudenziale nel quale il giudice costituzionale, richiamando la matrice concettuale delineata nel 2010, precisa che il limite della disponibilità finanziaria non può condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni a garanzia della effettività dei diritti insopprimibili, ma al contrario «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio».

Corte costituzionale, 19 ottobre 2016, n. 275: «È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 38, commi terzo e quarto, Cost. – l'art. 6, comma 2-bis, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2004, limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,». La disposizione censurata dal TAR Abruzzo, condizionando a generiche ed indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50% delle spese per il trasporto degli studenti disabili sostenute dalle Province (in conformità alla pianificazione disciplinata dallo stesso legislatore regionale), lede il fondamentale diritto all'istruzione del disabile, in quanto comporta che la fruizione del servizio di assistenza e trasporto dello studente disabile – ascrivibile al nucleo indefettibile di garanzie per l'effettività del medesimo diritto – venga a dipendere da scelte finanziarie che la Regione può compiere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di

motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio si intende sorreggere. La conseguente aleatorietà e incertezza, nell'an e nel quantum, della contribuzione regionale, non solo incide negativamente sulla possibilità per le Province di programmare e organizzare il servizio di trasporto, ma consente alla Regione, in modo incoerente rispetto all'impegno assunto, di destinare con la legge di bilancio le risorse disponibili a spese facoltative piuttosto che a servizi diretti ad attuare diritti meritevoli di particolare tutela (ciò che è dimostrato dai dati storici della contribuzione regionale). Né la censurata previsione trova giustificazione nel necessario rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria della contribuzione regionale (art. 81 Cost.), poiché il concetto di equilibrio del bilancio va correttamente inteso nel senso che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni per realizzarlo.

Affinché l'affermazione del diritto all'istruzione del disabile – consacrato nell'art. 38 Cost. e tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e attuazione di tale diritto, la cui natura fondamentale impone alla discrezionalità del legislatore il limite invalicabile del rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati, tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e assistenza, che, per lo studente disabile, costituisce componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto. (Precedente citato: sentenza n. 80 del 2010).

In attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., la legge quadro n. 104 del 1992 attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione e all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università. La partecipazione del disabile al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato. (Precedenti citati: sentenza n. 80 del 2010 e n. 215 del 1987).

Sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela. (Precedente citato: sentenza n. 215 del 1987)».

CAPITOLO 3

IL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione: dal modello gentiliano alle riforme degli anni Settanta. – 3. La c.d. riforma Bassanini: cenni generali. – 4. L'intervento della Legge Bassanini sul sistema educativo. – 5. La riforma del Titolo V della Costituzione: la legge costituzionale n. 3 del 2001. – 6. L'istruzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: a) la potestà legislativa in materia di istruzione. – 7. *Segue*. b) Le funzioni amministrative in materia di istruzione: il principio di sussidiarietà. – 8. Il riordino dei cicli di istruzione. – 9. La legge n. 107 del 2015: la c.d. Legge sulla "Buona Scuola". – 10. Il futuro dell'istruzione nel regionalismo differenziato.

1. Premessa

Nell'affrontare il tema del Sistema nazionale di istruzione e formazione occorre, in via preliminare effettuare una premessa descrittiva in modo da correlare tra loro i molteplici attori che operano nel sistema, delineandone competenze e anche ambiti territoriali di riferimento.

In primis una distinzione generale va effettuata tra funzione legislativa e funzione esecutiva. Due funzioni pubbliche (poteri dello Stato) cui si affianca la terza, la funzione giurisdizionale, che non sarà presa in considerazione in questa sede.

Nel descrivere il "Sistema" occorre, dunque, fare riferimento *in primis* alla funzione legislativa, cioè quella funzione esercitata dalle Camere, o dalle Regioni, e che è finalizzata, appunto alla predisposizione di quel sistema di regole (primarie) che rappresenta la matrice (legislativa) sulla quale il "sistema" poggia.

Si definiscono *fonti del diritto* tutti quegli atti e fatti che concorrono alla produzione del diritto.

Le fonti del diritto costituiscono il sistema regolatorio di un paese.

Le fonti del diritto si distinguono in *fonti di produzione* cioè quegli atti

e fatti che l'ordinamento riconosce come idonei a produrre diritto, e *fonti di cognizione*, cioè quegli atti (o meglio testi) che consentono la conoscibilità della norma. Ad esempio, la legge, essa è certamente fonte di produzione del diritto (art. 70 Cost.) ma allo stesso tempo è anche fonte di cognizione.

Un'altra distinzione nel panorama delle fonti è riferita al binomio richiamato in precedenza "atto-fatto". E così all'interno della categoria delle fonti si distinguono le *fonti atto*, cioè le norme scritte emanate dagli organi titolari della relativa potestà (es. Parlamento), e le *fonti fatto*, cioè quelle azioni e comportamenti che ripetuti nel tempo vengono ritenuti idonei a produrre diritto (usi e consuetudini).

Le fonti dell'ordinamento italiano vanno integrate con il sistema delle fonti dell'Unione europea che ha integrato il sistema delle fonti individuato all'art. 1 delle preleggi del Codice civile.

Il sistema integrato delle fonti contempla:

- la Costituzione della Repubblica italiana che è composta da un *nucleo rigido* nel quale vengono racchiusi i principi fondamentali e i diritti inviolabili, e da un *nucleo non rigido*, rappresentato dalle altre norme della Costituzione che possono essere variate facendo ricorso al procedimento aggravato di cui all'art. 138 Cost. («*Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti»); le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale. Le leggi costituzionali sono emanate in materie in cui la stessa Costituzione formula una *riserva di legge costituzionale*, ad esempio in materia di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.). Le leggi di revisione costituzionale sono atte a modificare gli articoli della Costituzione;

- i *Trattati istitutivi delle Comunità europee*. L'adesione dell'Italia alle Comunità europee, ora Unione europea, ha comportato che al sistema nazionale delle fonti del diritto si affiancasse quello comunitario. Pertanto, accanto alla Carta costituzionale occorre considerare, nel sistema delle fonti, anche i Trattati istitutivi delle Comunità europee e dell'Unione europea.
- i *regolamenti comunitari*: si tratta di un atto giuridico vincolante, cioè che deve essere applicato in tutti i suoi elementi all'interno del territorio dell'Unione europea. Il regolamento comunitario, al momento della sua emanazione, entra automaticamente a far parte del sistema delle fonti nazionali, senza che sia necessario alcun atto di recepimento e, in ragione del principio di *primazia del diritto comunitario* le norme e i principi contenuti del regolamento comunitario prevalgono sulle norme nazionali che eventualmente siano in contrasto con esse. Conseguentemente, ove vi sia una norma di legge del Parlamento o di una Regione che si ponga in contrasto con un regolamento comunitario, è fatto obbligo al giudice o all'amministrazione che sono chiamati a decidere di *disapplicare la norma in contrasto con la norma comunitaria*, cioè di applicare la norma comunitaria operando come se la norma nazionale in contrasto con la norma comunitaria non esistesse;
- le *fonti primarie*: rientrano all'interno delle fonti primarie le leggi ordinarie dello Stato, gli atti aventi forza di legge – decreti legge e decreti legislativi –, le leggi regionali.

La legge ordinaria è l'atto deliberato dalle Camere (artt. 70 ss. Cost.) all'esito di una procedura (*iter legis*) che si deve concludere con la votazione da parte di ciascuna Camera dello stesso testo. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla loro approvazione (art. 73 Cost.). Subito dopo la promulgazione le leggi sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che nelle stesse leggi non sia stabilito diversamente.

Il Presidente della Repubblica con riferimento al procedimento legislativo ha solo il dovere di promulgazione, ma tale dovere incontra un *limite assoluto* e un *limite relativo*.

Quanto al primo, il Presidente non può promulgare atti diversi dalla

legge, dovendo verificare la presenza dei requisiti formali dell'atto, e non può promulgare quegli atti che integrino un alto tradimento o un attentato alla costituzione. In questi casi, dunque, il Presidente può rifiutare la promulgazione.

Nel secondo caso, invece, il Presidente della Repubblica ha solo il potere di inviare un messaggio motivato alle Camere chiedendo una nuova deliberazione (*potere di veto*). Il potere di veto può essere esercitato qualora il Presidente della repubblica rilevi contrasto con i principi costituzionali (*difetti sostanziali*) oppure dei vizi formali (ad esempio un vizio sul procedimento legislativo seguito). Qualora le Camere approvino nuovamente la legge nello stesso testo, il Presidente della Repubblica è tenuto a promulgarla (art. 74 Cost.).

Gli atti aventi forza di legge sono: i *decreti legge* (art. 77 Cost.) e i *decreti legislativi* (art. 76 Cost.). I decreti legge sono emanati dal Governo in casi di straordinari di necessità ed urgenza, cioè al verificarsi di eventi eccezionali (quali una calamità naturale) che richiedono un intervento immediato che non risulta compatibile con i tempi di un normale *iter legis*. In questi casi, dunque, il Governo può adottare il decreto, ma lo stesso giorno della sua emanazione deve presentarlo alle Camere per la conversione in legge. Il decreto legge, dunque, ha una efficacia precaria, limitata nel tempo, in quanto ove nei 60 gg. successivi alla presentazione le Camere non convertono il decreto legge in legge, questo perde efficacia sin dalla sua adozione. In questo caso si fanno salvi solo quei diritti che sono stati acquisiti dagli interessati. Si pensi, ad esempio, a un decreto legge che riconosce delle agevolazioni per i terremotati. Nel caso in cui i soggetti interessati, nel corso della vigenza del decreto legge (e quindi nei 60 gg.) abbiano presentato istanza per vedersi riconoscere le agevolazioni contemplate nel decreto legge, e le agevolazioni sono state concesse, anche se il decreto non viene convertito, conservano il loro diritto alla agevolazione (perché acquisito prima della decadenza del decreto a causa della mancata conversione).

I decreti legislativi sono adottati dal Governo su delega del Parlamento. La delega è contenuta in una legge che deve necessariamente indicare: (i) l'oggetto dell'intervento che si chiede al Governo; (ii) i principi e criteri direttivi cui il Governo è tenuto ad attenersi

nell'esercizio della delega; (iii) il termine entro il quale la delega deve essere esercitata.

Completano il quadro delle fonti primarie, le *leggi regionali*, e le leggi delle Province autonome di Trento e Bolzano che sono emanate dai rispettivi organi elettivi nelle materie indicate nella Costituzione (art. 117 Cost.).

- le *Direttive UE*. Si tratta di un atto giuridico di fonte UE che presenta caratteristiche peculiari. La Direttiva, infatti, di norma fissa degli obiettivi che gli Stati membri devono raggiungere, e determina il termine entro il quale gli obiettivi devono essere raggiunti. Così spetta agli Stati membri individuare, in uno specifico atto di recepimento, il percorso da seguire per il raggiungimento degli obiettivi.

Ci sono dei casi in cui la disciplina contenuta nelle direttive contiene un grado di dettaglio tale da lasciare poco margine al legislatore in sede di recepimento (direttive c.d. *self executing*). In questi casi, una volta scaduto il termine per il recepimento previsto nella stessa direttiva, la stessa produce effetti cosiddetti *verticali*. In altri termini, le situazioni giuridiche soggettive che sono riconosciute in capo ai singoli all'interno della direttiva possono essere fatte valere nei confronti degli organi statali responsabili dell'inadempimento.

Non sono possibili, invece, i cosiddetti *effetti orizzontali*, cioè la direttiva non recepita, benché sufficientemente dettagliata, non produce effetti nei rapporti tra privati che, pertanto, non potranno invocare l'applicazione delle norme in essa contenute.

Il mancato recepimento delle direttive nel termine previsto apre la via alla responsabilità dello Stato correlata al mancato riconoscimento.

Per evitare ritardi nelle procedure di riconoscimento delle direttive, nel nostro ordinamento il recepimento è affidato alla c.d. *legge comunitaria* (legge 9 marzo 1989, n. 86). Si tratta di un meccanismo che prevede che il Governo presenti un disegno di legge (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*) da adottarsi entro il 31 gennaio di ogni anno, nel quale devono essere indicati (i) gli interventi diretti sul sistema normativo, modificando o abrogando le norme interne in contrasto con la direttiva comunitaria, oppure (ii) una delega al Governo relativa al recepimento delle direttive che sono ripartite in diversi allegati a secon-

da del provvedimento necessario per il recepimento (delega legislativa; delega legislativa previo parere delle commissioni parlamentari competenti per materia; regolamento; regolamento previo parere delle commissioni parlamentari competenti; via amministrativa).

- le *fonti secondarie*: rientrano nelle fonti secondarie i regolamenti governativi, i regolamenti regionali e degli enti locali, gli altri atti normativi quali, ad esempio, le circolari;
- *Decisioni UE*, si tratta di un provvedimento adottato dagli organi UE che è vincolante per i destinatari che possono essere diversi (uno Stato membro, delle imprese appartenenti a una determinata categoria, indipendentemente dallo Stato di appartenenza, ecc.);
- *Raccomandazioni UE*, si tratta di provvedimenti emanati dagli organi dell'Unione che non hanno il carattere della vincolatività. In sostanza, grazie alle raccomandazioni, le istituzioni europee possono suggerire delle linee di azione non vincolanti per gli Stati membri;
- *Pareri UE*, si tratta di atti che consentono alle istituzioni europee di esprimere la loro posizione in merito a determinate questioni. Sono atti non dotati del carattere di vincolatività per gli Stati membri.
- gli *usi e consuetudini*. Usi e consuetudini consistono in norme di comportamento non scritte, che hanno una rilevanza collettiva e che vengono seguite nella convinzione della giuridicità delle stesse (*opinio iuris ac necessitatis*). Mentre gli usi sono espressamente richiamati nel Codice civile, le consuetudini non lo sono. Usi e consuetudini si distinguono, a seconda del territorio di riferimento, in usi generali (cioè diffusi su tutto il territorio nazionale) e usi locali (cioè usi che trovano applicazione solo su uno specifico territorio).

I rapporti tra le fonti del diritto sono regolati da alcuni criteri atti a risolvere le possibili antinomie (cioè i contrasti tra le fonti).

Il primo che viene in rilievo è rappresentato dal *criterio gerarchico*, che impedisce che una norma di grado inferiore possa porsi in contrasto con una norma di grado superiore (es. legge/Costituzione; regolamento governativo/legge).

In caso di norme di pari grado, si pensi alle norme primarie (legge, decreto legislativo), l'eventuale contrasto tra di esse viene risolto facendo applicazione del *criterio cronologico*. In altri termini, la norma emanata successivamente prevale su quella anteriore (abrogazione implicita).

Un ulteriore criterio per la soluzione delle antinomie è rappresentato dal *criterio di competenza*. Si tratta di un criterio che trova applicazione soprattutto nel caso di fonti che provengono da ordinamenti/soggetti diversi. Si pensi al rapporto tra leggi del Parlamento e leggi regionali. In questi casi occorre andare a verificare se sussiste una riserva di competenza, cioè se l'ordinamento espressamente riserva la competenza a disciplinare quella determinata materia in capo all'uno o all'altro organo.

Delineato così il quadro legislativo di riferimento, occorre spostare l'attenzione sulla funzione esecutiva, cioè quella funzione cui sono preposti quei soggetti pubblici che rientrano all'interno dell'ampio concetto di pubblica amministrazione.

Il sistema delle pubbliche amministrazioni in generale, ma anche all'interno del panorama dell'istruzione e della formazione, è composto da diverse pubbliche amministrazioni che esercitano competenze diverse che, a seconda della natura del soggetto (Ministero, Regione, Provincia, Comune, Ufficio Scolastico Regionale, Scuola) hanno un diverso ambito territoriale di riferimento e, pertanto, le decisioni assunte hanno efficacia soltanto con riferimento allo specifico ambito territoriale. Pertanto, mentre le decisioni assunte dal Ministero avranno di norma efficacia su tutto il territorio nazionale, quelle assunte dalla Regione, o dall'Ufficio scolastico regionale, avranno di norma efficacia su tutto il territorio regionale.

Nel novero dei poteri che le amministrazioni esercitano nello svolgimento delle loro funzioni, una notazione a parte va effettuata con riferimento al cosiddetto potere normativo, da tenere evidentemente distinto dal potere legislativo. Si tratta di un potere che, come per quello legislativo, è finalizzato alla emanazione di norme giuridiche, ma viene esercitato attraverso l'emanazione di c.d. norme secondarie (es. regolamento, circolare), cioè degli atti amministrativi (e dunque non legislativi) aventi efficacia normativa. Si è, dunque, in presenza di fonti che, proprio in quanto secondarie, sono subordinate alle fonti primarie (cioè le fonti esercizio della potestà legislativa) e alla Costituzione.

2. Il Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione: dal modello gentiliano alle riforme degli anni Settanta

Il Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione, apparato funzionale a garantire l'effettività del diritto all'istruzione di ciascun individuo, è composto da una pluralità di soggetti, pubblici e privati

Per quanto concerne l'area pubblica i diversi soggetti che vanno a comporre il sistema sono riconducibili allo Stato e agli enti territoriali condividendo, pertanto, regole procedure e figure professionali con qualsiasi altra amministrazione.

Dalla riforma Gentile in poi il modello del sistema di istruzione rimane pressoché invariato.

Il modello gentiliano vede l'educazione come processo continuo e integrale finalizzato alla formazione di un individuo in grado di realizzare l'ideale fascista.

Muovendo dalla considerazione di una identità concettuale tra pedagogia e filosofia, in quanto scienze dello spirito, la prima per la formazione la seconda per il suo sviluppo, Gentile propone un modello che non contempla alcuna distinzione tra educatore e educando, tra materia e metodo didattico. Una prospettiva, quella di Gentile, in cui lo sviluppo educativo viene considerato in proiezione rispetto allo sviluppo dialettico dello spirito considerato nei suoi tre momenti riferiti ad arte, religione e filosofia. Alla esaltazione della autonomia del processo educativo, non corrisponde una valorizzazione della individualità del discente che, al contrario, viene proiettata in una dimensione negativa in quanto dannosa sul piano pratico.

Gli unici interventi normativi di rilievo che hanno inciso sul modello gentiliano riguardavano la istituzione della Scuola Media Unica con la legge 31 dicembre 1962, n. 1859 e della scuola Materna Statale avvenuta con la legge 18 marzo 1968, n. 444 e la riforma dell'esame di maturità, intervenuta con il decreto legge 15 febbraio 1969, n. 9.

Negli anni Settanta, dopo i c.d. decreti delegati, la struttura del sistema era ancora molto centralizzata con evidenti problemi di un raccordo tra centro e periferia, tra amministrazioni statali e amministra-

zioni periferiche a danno dell'indispensabile legame tra scuola e comunità locali.

Con l'espressione decreti delegati vengono indicati i provvedimenti attuativi della legge 30 luglio 1973, n. 477:

- il decreto del Presidente della Repubblica n. 416 di istituzione degli organi collegiali;
- il decreto del Presidente della Repubblica n. 417 con il quale è stato ridefinito lo stato giuridico degli insegnanti e del personale direttivo ispettivo della scuola;
- il decreto del Presidente della Repubblica n. 419 con il quale è stata introdotta la possibilità di attuare sperimentazioni innovative soprattutto nella scuola superiore;
- il decreto del Presidente della Repubblica n. 420 con il quale è stato ridefinito lo stato giuridico del personale non docente.

Sul finire degli anni 70 è stata emanata la legge 4 agosto 1977, n. 517 con la quale venivano abolite le classi differenziali e veniva disposta l'integrazione nelle classi comuni degli alunni con disabilità.

Si tratta di interventi non organici ma estremamente significativi soprattutto nel percorso che porterà alla inclusione.

La legge n. 517 dell'agosto 1977 è stata l'architrave della scuola italiana della seconda metà del Novecento, e ha gettato le basi di un modello educativo italiano unico al mondo. Una figura particolarmente significativa, rispetto al respiro culturale alla base dell'emanazione di tale dettato normativo, è senza dubbio quella di Don Milani.

Lorenzo Carlo Domenico Milani Comparetti (Firenze, 27 maggio 1923 – Firenze, 26 giugno 1967), attraverso la sua esperienza a Barbiana, un piccolo paese del Mugello, entra in contatto con una realtà di povertà e di emarginazione che lo porta ad aprire una scuola per gli "ultimi": i ragazzi rifiutati dal sistema pubblico. Nel celebre libro-manifesto *Lettera a una professoressa*, Don Milani scrive: «L'abbiamo visto anche noi che con loro la scuola diventa più difficile. Qualche volta viene la tentazione di levarseli di torno. Ma se si perde loro, la scuola non è più

scuola. È un ospedale che cura i sani e respinge i malati. La sua visione, così lungimirante e concreta al tempo stesso, ha aperto le porte a una possibile riforma complessa e articolata del sistema scolastico, sia nella sua organizzazione, sia nella declinazione dei contenuti e delle metodologie didattiche, al fine di garantire a tutti non soltanto la partecipazione ma soprattutto il “diritto a sapere”, nell’idea che il problema degli altri è uguale al nostro: *«Sortirne tutti insieme è politica. Sortirne da soli è avarizia»*.

Una prima proposta di riforma del sistema scolastico è stata avanzata sul finire degli anni Ottanta, mirante alla redistribuzione delle competenze amministrative attraverso la individuazione di tre livelli: il primo legato al territorio rappresentato dalle scuole; il secondo dagli istituti regionali di ricerca; il terzo ministeriale al quale venivano attribuite funzioni di programmazione coordinamento.

Si tratta del progetto di legge, mai divenuto realtà, dell’allora Ministro della pubblica istruzione Galloni del 19 gennaio 1989 recante *«norme sull’autonomia delle scuole, sugli organi collegiali e sulla amministrazione centrale periferica della pubblica amministrazione»*.

Un ulteriore tentativo si registra nel 1993 anno in cui fu conferita la delega al Governo (con la legge 24 dicembre 1993, n. 537) per l’adozione dei decreti legislativi di attuazione della autonomia scolastica, ma anche in questo caso nessun provvedimento venne poi adottato dal Governo.

3. La c.d. riforma Bassanini: cenni generali

Un cambio di passo significativo lo si registra soltanto quattro anni dopo con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (nota come legge Bassanini) con la quale ebbe avvio un significativo processo di riforma dell’amministrazione pubblica e, con essa, anche della scuola.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59 il Governo venne delegato a adottare decreti legislativi funzionali a realizzare il decentramento delle

funzioni amministrative, cioè lo spostamento delle funzioni amministrative dal centro (dai ministeri) verso le periferie (Regioni Province e Comuni).

Art. 1 «1. Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 marzo 1998, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle Regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. Ai fini della presente legge, per conferimento si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per “enti locali” si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali. La distribuzione delle competenze in materia di istruzione e formazione tra i diversi soggetti pubblici trova la principale fonte all’interno della carta costituzionale in particolare nell’articolo 117 e 118 che rappresentano il momento di chiusura del processo di decentramento delle funzioni amministrative avviato negli anni 90 del secolo scorso».

La legge Bassanini in concreto inverte completamente la logica che fino a quel momento aveva assistito la distribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra i diversi enti facenti parte della pubblica amministrazione, rovesciando quella piramide che vedeva concentrate le funzioni a livello statale. Il nuovo disegno di riparto di funzioni e compiti amministrativi risponde a una logica che mira a riavvicinare le funzioni amministrative ai territori e quindi ai destinatari diretti delle stesse.

Il *decentramento funzionale* operato con la legge Bassanini non va però inteso in termini di un trasferimento delle funzioni, in altre parole esso non va inteso in senso assoluto, riconducendogli una totale perdita di qualsiasi potere sulle materie trasferite da parte dell’amministrazione centrale dello Stato. Infatti, lo schema della legge Bassanini prevede una «*riserva indeterminata di competenza*» che consente un intervento suppletivo – in sussidiarietà – da parte dei livelli territoriali superiori. In altri termini, con gli interventi operati in sede di decentramento funzionale, viene trasferito agli organi più vicini alle collettività di riferimento solo l’esercizio della funzione di cui rimane, però, sempre titolare l’organo territorialmente sovraordinato.

Va rilevato, tra l’altro, che il conferimento delle funzioni non è configurato come un processo automatico, ma presenta delle precondizioni di

realizzabilità. Infatti, secondo quanto espressamente previsto dal terzo comma dell'articolo 4, il conferimento delle funzioni deve avvenire nell'osservanza del *principio di sussidiarietà* (lett. A); del *principio di completezza* (lett. B); dei *principi di efficienza e di economicità* (lett. C); del *principio di cooperazione* tra Stato, Regioni ed enti locali (lett. D); dei *principi di responsabilità ed unicità* dell'amministrazione (lett. E); del *principio di omogeneità* (lett. D); del *principio di adeguatezza* (lett. G); del *principio di differenziazione* (lett. H); del *principio della copertura finanziaria e patrimoniale* dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite (lett. I); del *principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità* (lett. L).

Art. 4, comma 3: «*I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:*

- a) *il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;*
- b) *il principio di completezza, con l'attribuzione alla Regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;*
- c) *il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;*
- d) *il principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;*
- e) *i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;*
- f) *il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già*

- esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;*
- g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;*
- h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;*
- i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;*
- j) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti».*

Dunque, un sistema di trasferimento (conferimento) che tende comunque a garantire un efficiente esercizio della funzione, assicurando al contempo una riorganizzazione strutturale in modo tale da garantire non solo l'equilibrio tra le varie forme di amministrazione territoriale e non territoriale, ma anche una uniformità dell'erogazione delle funzioni sul territorio.

Le previsioni della legge Bassanini hanno poi trovato attuazione con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 con il quale l'assetto delle competenze è stato definitivamente modificato.

4. L'intervento della Legge Bassanini sul sistema educativo

Con particolare riferimento al sistema educativo, la legge delega mira a dare attuazione alla cosiddetta *autonomia scolastica* non solo riconoscendo alle scuole personalità giuridica, cioè rendendole soggetti capaci di essere titolari di situazioni giuridiche (es. diritti, obblighi), ma attribuendo loro funzioni che fino a quel momento erano state esercitate dallo Stato.

Lo schema della riforma è delineato all'articolo 21 della legge Bassanini (poi attuato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 257 del 1999), che, valorizzando l'autonomia scolastica, conferma il ruolo

dell'istituto scolastico come sede (pubblica amministrazione) nella quale si concentra il processo formativo.

Art. 21. «L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali.

(...)

La personalità giuridica e l'autonomia sono attribuite alle istituzioni scolastiche di cui al comma 1 a mano a mano che raggiungono i requisiti dimensionali di cui al comma 3 attraverso piano di dimensionamento della rete scolastica, e comunque non oltre il 31 dicembre 2000 contestualmente alla gestione di tutte le funzioni amministrative che per loro natura possono essere esercitate dalle istituzioni autonome. In ogni caso il passaggio al nuovo regime di autonomia sarà accompagnato da apposite iniziative di formazione del personale, da una analisi delle realtà territoriali, sociali ed economiche delle singole istituzioni scolastiche per l'adozione dei conseguenti interventi perequativi e sarà realizzato secondo criteri di gradualità che valorizzino le capacità di iniziativa delle istituzioni stesse».

Dunque, la riforma Bassanini opera essenzialmente su due livelli interconnessi: il primo relativo all'assetto delle competenze, realizzando il passaggio di alcune funzioni, fino a quel momento esercitate dallo Stato, a Regioni ed enti locali; il secondo riguardante i soggetti del sistema educativo.

Sul piano delle funzioni, a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 112 del 1998, con riferimento al sistema educativo, lo schema che emerge è uno schema policentrico che conta da un lato lo Stato, in particolare il Ministero nelle sue articolazioni centrali e periferiche, dall'altro Regioni ed enti locali (Comuni e Province) e infine, perno dell'intero sistema, le istituzioni scolastiche.

Il Ministero viene investito di funzioni di indirizzo, programmazione, controllo e valutazione del sistema educativo, in particolare dal Ministero spetta la definizione degli obiettivi educativi generali e degli standard di qualità per le istituzioni del sistema educativo nonché la definizione di criteri e parametri per l'organizzazione della rete scolastica, la valutazione del sistema scolastico, la determinazione e l'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato (art. 137, decreto legislativo n. 112 del 1998).

Art. 137. Competenze dello Stato

«1. Restano allo Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, le funzioni di cui all'articolo 138, comma 3, del presente decreto legislativo.

Restano altresì allo Stato i compiti e le funzioni amministrative relativi alle scuole militari ed ai corsi scolastici organizzati, con il patrocinio dello Stato, nell'ambito delle attività attinenti alla difesa e alla sicurezza pubblica, nonché i provvedimenti relativi agli organismi scolastici istituiti da soggetti extracomunitari, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 389».

Alle Regioni e agli enti locali sono attribuite funzioni relative alle attività connesse e strumentali alla erogazione del servizio scolastico, al governo e allo sviluppo della scuola e alla gestione amministrativa del servizio.

In particolare, spettano alle Regioni funzioni di programmazione tanto dell'offerta formativa integrata tra istituzione e formazione professio-

nale quanto della stessa rete scolastica. Quest'ultima funzione da esercitarsi sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta integrata e sempre nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie.

Spettano poi, sempre alle Regioni, il potere di suddividere il territorio regionale in «*ambiti funzionali*», in base alle proposte degli enti locali interessati, in modo da garantire il miglioramento dell'offerta formativa adeguandola così alle esigenze e capacità che i singoli ambiti presentano, nonché la determinazione del calendario scolastico, l'erogazione dei contributi alle scuole non statali (art. 138, decreto legislativo n. 112 del 1998).

Art. 138. Deleghe alle Regioni

«1. *Ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, sono delegate alle Regioni le seguenti funzioni amministrative:*

- a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;*
- b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);*
- c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;*
- d) la determinazione del calendario scolastico;*
- e) i contributi alle scuole non statali;*
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.*

2. La delega delle funzioni di cui al comma 1 opera dal secondo anno scolastico immediatamente successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di riordino delle strutture dell'amministrazione centrale e periferica, di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

3. Le deleghe di cui al presente articolo non riguardano le funzioni relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale d'arte drammatica, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia».

Alle Regioni è stato poi trasferito il settore della formazione professionale con il compito di garantire la formazione e l'aggiornamento del personale impiegato nelle iniziative di formazione professionale. Sono state anche trasferite le funzioni e i compiti relativi agli istituti professionali limitatamente alle iniziative finalizzate al rilascio di qualifica professionale e non al conseguimento del diploma.

Le funzioni di programmazione relative alla rete scolastica (istituzione, soppressione, aggregazione di scuole, redazione dei piani di utilizzazione degli edifici e delle attrezzature previa intesa con le istituzioni scolastiche) sono state trasferite agli enti locali con una distinzione rispetto ai gradi di scuola riservando alle Province l'istruzione secondaria superiore e ai Comuni gli altri gradi di scuola (art. 139, decreto legislativo 112 del 1998).

Art. 139. Trasferimenti alle province ed ai comuni

«1. Salvo quanto previsto dall'articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;*
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;*
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;*
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;*
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;*
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.*

2. I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

- a) educazione degli adulti;*

- b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;*
 - d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;*
 - e) interventi perequativi;*
 - f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.*
- 3. La risoluzione dei conflitti di competenze è conferita alle province, ad eccezione dei conflitti tra istituzioni della scuola materna e primaria, la cui risoluzione è conferita ai comuni».*

Alle singole istituzioni scolastiche, dotate di autonomia, come si vedrà nel dettaglio nel prosieguo, vengono affidati compiti relativi alla definizione dell'azione educativa e didattica della scuola.

5. La riforma del Titolo V della Costituzione: la legge costituzionale n. 3 del 2001

Il processo di decentramento funzionale ha trovato poi un completamento nella riforma costituzionale operata nel 2001 con la quale è stato integralmente rivisto il Titolo Quinto della Parte Seconda della Costituzione.

Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è stato posto a base dell'organizzazione dello Stato un principio che vuole potenziare le autonomie locali pur mantenendo fermi i modelli preesistenti.

Il modello è esplicitato nell'articolo 114 della Costituzione che, a differenza del passato, descrive la composizione della Repubblica partendo dal basso, e cioè dai Comuni, enti più vicini ai cittadini.

Articolo 114 Cost.: *«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina suo ordinamento».*

Il modello organizzativo piramidale che vedeva al vertice lo Stato viene abbandonato in favore di un modello orizzontale fondato su un riparto di competenze nell'esercizio della potestà legislativa completamente diverso rispetto al passato.

Mentre prima, infatti, lo Stato era titolare di una potestà legislativa generale e la potestà legislativa delle Regioni era limitata ad alcune materie, per di più nel quadro dei principi delineati con legge dello Stato (potestà legislativa concorrente), lo schema fatto proprio nell'articolo 117 della Costituzione in attuazione del disegno di riforma, è diverso.

Infatti, nel nuovo assetto vengono individuati tre distinti ambiti legislativi: le materie la cui disciplina è riservata allo Stato; le materie la cui disciplina è riservata alle Regioni e le materie legislazione concorrente tra Stato e Regioni. La particolarità ulteriore rispetto al passato è rappresentata dalla previsione di una generale potestà legislativa residuale esclusiva in capo alle Regioni.

I commi 2 e 3 dell'art. 117, relativi rispettivamente alla potestà legislativa dello Stato e alla potestà legislativa concorrente contengono un elenco di materie, il comma 4 relativo alla potestà regionale si limita a prevedere che «*spetta le Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*», dunque una potestà legislativa esclusiva residuale.

Art. 117 Cost.

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*
- b) immigrazione;*
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici [26]; perequazione delle risorse finanziarie;*

- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafe;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- n) norme generali sull'istruzione;*
- o) previdenza sociale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa;[27] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

Va comunque sottolineato che, pur nel rispetto delle specifiche competenze riconosciute in capo alle Regioni, la riforma presenta comunque uno schema teso a garantire uniformità ed eguaglianza su tutto il territorio nazionale. In particolare, sul piano legislativo rileva la riserva in capo allo Stato di disciplinare «*i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117, comma 2, lett. m) e, cioè, un livello adeguato a garantire la dignità, e sul piano amministrativo il già richiamato principio di sussidiarietà sul quale si ritornerà nel prosieguo.

Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282: «Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

Si tratta, dunque, di norme necessarie a tutti, atte a garantire il godimento di prestazioni garantite uguali sull’intero territorio nazionale. In altri termini, si tratta di diritti di cittadinanza che hanno la funzione di garantire la coesione economica e sociale della Repubblica, rimuovendo gli ostacoli e dando quelle indicazioni programmatiche a Regioni ed enti locali necessarie a rendere effettiva tale garanzia. I LEP si traducono nel diritto all’assistenza sanitaria e sociale, all’istruzione, alle prestazioni previdenziali.

L’antecedente storico dei LEP è rappresentato dai LEA (Livelli Essenziali di Assistenza Sanitaria), contemplati già nel decreto legislativo n. 502/1992, nonché nei LIVEAS (Livelli Essenziali di Assistenza sociale) denominati anche LEPS (Livelli essenziali delle Prestazioni sociali).

I LEA sono le prestazioni e i servizi che il Servizio Sanitario Nazio-

nale è tenuto a fornire a tutti i cittadini con l'uso delle risorse pubbliche. Essi sono articolati in tre grandi livelli (prevenzione collettiva e sanità pubblica; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera). Con il Decreto Ministeriale 25 maggio 2022, n. 77 (*Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel servizio Sanitario nazionale*) sono stati ridefiniti gli obiettivi strategici di riferimento; le strutture che compongono la rete dei servizi territoriali; gli standard in rapporto alla popolazione e i parametri di riferimento del personale; le modalità organizzative e funzionali; e, infine, la governance del sistema.

I LIVEAS sono contemplati all'art. 22 della legge n. 328/2000 nel contesto del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Essi mirano a garantire alle persone e alle famiglie quegli interventi necessari a garantire qualità della vita e cittadinanza sociale.

6. *L'istruzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: a) la potestà legislativa in materia di istruzione*

Con particolare riferimento al sistema di istruzione l'assetto che emerge dalla lettura dell'articolo 117 Cost. è il seguente: sono riservate allo Stato le «*norme generali sull'istruzione*» (comma 2, lett. n), mentre rientrano nella legislazione concorrente «*istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale*» che, evidentemente, rientrano nella competenza esclusiva delle Regioni.

Al fine di comprendere i confini dei tre ambiti di competenza legislativa, occorre muovere dalla considerazione della locuzione «*norme generali sull'istruzione*», richiamate tanto all'art. 33 quanto all'art. 117 Cost., al fine di comprenderne portata ed estensione.

Sul punto è intervenuta diverse volte alla Corte costituzionale che ha sottolineato la trasversalità del concetto. In altri termini, *norme generali sull'istruzione* sono quelle norme tese a garantire la unitarietà del sistema di istruzione, cioè quelle norme finalizzate a garantire uniformità ed omogeneità del sistema di istruzione. Dunque, non un elenco specifico ma la indicazione di un criterio di valutazione e di classificazione. Rien-

trano pertanto all'interno della generale categoria delle norme generali sull'istruzione quei principi finalizzati a definire standard comuni nelle materie dell'istruzione e del diritto allo studio, quali, ad esempio, gli strumenti di garanzia della libertà di insegnamento, la definizione delle condizioni minime a tutela dell'effettività del diritto allo studio, la definizione dei criteri di distribuzione del personale docente.

Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13: «Alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale) forma oggetto di potestà concorrente (art. 117, terzo comma della Costituzione), mentre è riservata allo Stato soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione" (art. 117, secondo comma, lettera n). Ne consegue che in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, il compito dello Stato è solo quello di fissare principi.

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, l'art. 22, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche. Ed invero, la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito delle Regioni, le quali, nelle more dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e, quindi, nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista di una compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce. Tuttavia, a fronte di una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione, qualificato, dalla legge, servizio pubblico essenziale, l'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 deve continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi ed i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio stesso. – Sentenze citate n. 13/1974 e, da ultimo, n. 376/2002.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che si limita ad affermare a favore dei docenti già in servizio il principio di preferenza nella assegnazione di ore aggiuntive di insegnamento fino al massimo contrattualmente previsto di 24 ore settimanali, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con ricorso della Regione Emilia-Romagna».

Corte cost., 15 luglio 2005, n. 279: «Dopo aver ricordato che obiettivo dichiarato del decreto legislativo impugnato è dettare le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, prima dell'esame delle singole questioni la Corte costituzionale ha affrontato il tema, logicamente preliminare, della individuazione delle "norme generali sull'istruzione" – materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. – e della loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle Regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo. Ove si consideri che il problema si intreccia e si identifica con quello di competenza, il criterio di soluzione va individuato guardando, al di là del dato testuale, di problematico significato, alla 'ratio' della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato, dovendosi sotto tale aspetto ritenere che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale, e perciò tali da differenziarsi, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

Dalle norme generali sull'istruzione si differenziano i «*principi fondamentali in materia di istruzione*».

Nella categoria delle «*norme generali sull'istruzione*» rientrano quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, «*richiedono di essere applicate in maniera necessariamente uni-*

taria ed uniforme su tutto il territorio nazionale», mentre in quella dei «principi fondamentali in materia di istruzione» sono inclusi quei principi che richiedono un intervento del legislatore regionale per la loro attuazione e che «non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale di istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione».

Dunque, la distinzione fa perno sulla necessità di garantire, sia pure nel rispetto della caratteristica multiforme del sistema di istruzione, la piena effettività della uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), con la conseguenza che spetta allo Stato la definizione del modello generale da istruzione da impartire allo studente attraverso la emanazione di «norme generali sull'istruzione».

Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200: *«Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettere da a) ad f), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), trattandosi di disposizioni qualificabili come “norme generali sull'istruzione” (art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.), dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in tema: di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; di ridefinizione dei “curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola” attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti. Si tratta, dunque, di disposizioni che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione: esse non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale, e dunque non possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione; ne consegue che le norme impugnate, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono all'esigenza essenziale di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale.*

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 3, del

decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale stabilisce che, per realizzare le finalità dell'intero art. 64, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, predisponga «un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico». Ciò in quanto la riconosciuta natura di “norme generali sull'istruzione” delle disposizioni contenute nel comma 4, lettere da a) ad f), dell'art. 64 legittima l'adozione dell'atto di programmazione. La circostanza che con il decreto legislativo n. 112 del 1998 le Regioni siano state delegate dallo Stato, sul piano meramente amministrativo, a provvedere in materia di programmazione scolastica (in particolare, dell'offerta formativa) e in materia di organizzazione scolastica territoriale non toglie che, in sede nazionale, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione, quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale. Oggetto di quella delega era, né poteva essere diversamente, l'attività amministrativa di programmazione dell'offerta formativa a livello regionale, non già quella generale prevista per l'intero territorio nazionale. Va aggiunto, con riferimento agli interventi e alle misure di razionalizzazione del sistema scolastico, che data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina afferente al servizio scolastico, deve ritenersi sufficiente – ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione – la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata».

E così le «norme generali sull'istruzione» sono quelle disposizioni che «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione (...) funzionali ad assicurare, mediante (...) la previsione di un offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost.» (Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200) e, dunque, anche le norme in materia di esami di stato, mentre le norme in materia di formazione professionale rientrerebbero, secondo il giudice costituzionale, nei principi fondamentali della materia di istruzione.

Corte cost., 14 luglio 2009, n. 213: «*La disciplina del passaggio tra sistemi rientra tra i principi fondamentali della materia dell'istruzione. Infatti, il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento. Deve ritenersi, quindi, che anche questa disposizione esuli dalla potestà legislativa conferita alla Provincia autonoma dagli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia*».

Sul punto è interessante richiamare le parole di U. Pototschnig il quale sottolineava come rispetto alla nostra Carta costituzionale si apprezza la particolarità del disegno e in particolare «*l'affermazione secondo cui "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione" (...) [che] significa invece e soprattutto che a tutela di quegli interessi generali che si riconnettono all'istruzione il pubblico potere ha il compito di dettare le norme generali secondo i bisogni e le esigenze continuamente in movimento della società civile e, parallelamente, il compito di istituire le scuole statali atte a realizzare per tutti i cittadini, secondo i luoghi e i tempi, adeguate possibilità di istruzione*» (*Insegnamento, Istruzione, Scuola*, Giuffrè, Milano, 1961, 8-9).

Sono, pertanto, riconducibili al concetto di norme generali sull'istruzione, come si ricava dagli artt. 33 e 34 Cost., quelle norme che consentono di individuare le caratteristiche essenziali del sistema scolastico relative alla istituzione delle scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, comma 2); al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, comma 3); alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, comma 4); alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, comma 5); all'apertura della scuola a tutti (art. 34, comma 1); alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, comma 2); al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione (art. 34, comma 3); alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, comma 4) (così, Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200).

L'ultimo comma dell'art. 116 Cost. consente allo Stato di ampliare lo spettro delle materie contemplate al comma 3 dell'art. 117, creando così un c.d. *regionalismo differenziato*.

Ove tale eventualità dovesse concretizzarsi, potrebbero crearsi dei sistemi di istruzione differenziati, ove tali profili fossero negoziati dalle Regioni che, però, dovrebbero comunque rispondere al parametro fissato dall'art. 33 Cost.

7. Segue. *b) Le funzioni amministrative in materia di istruzione: il principio di sussidiarietà*

La riforma costituzionale ha poi delineato una nuova distribuzione delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali riscrivendo l'articolo 118 Cost.

Art. 118 Cost.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Il testo costituzionale assegna le funzioni amministrative in prima istanza ai Comuni, ponendo quale criterio di ripartizione tra i diversi livelli territoriali di governo il principio di *sussidiarietà verticale*, in linea con la previsione già contenuta nella legge Bassanini.

In forma non dichiarata tracce del principio di sussidiarietà si trovano già nei lavori di Aristotele sul rapporto tra governo e libertà e anche negli scritti di Tommaso d'Aquino e di Johannes Althusius.

Ma la prima definizione compiuta del principio di sussidiarietà, inteso come *principio di organizzazione sociale*, può essere rintracciata nella dottrina sociale della Chiesa. In particolare, nell'Enciclica *Rerum Novarum* (1891) si legge «non è giusto, come abbiamo detto, che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato: è giusto, invece, che si lasci all'una e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti. (...) se dunque alla società o a qualche sua parte è stato recato o sovrasta un danno che non si possa in altro modo riparare o impedire, si rende necessario l'intervento dello Stato» (*Rerum novarum*, 28).

Una formulazione più compiuta rispetto a quella riportata nell'Enciclica *Rerum Novarum* può essere rintracciata nell'Enciclica *Quadragesimo anno* del 1931 nella quale espressamente previsto che «per il vizio dell'individualismo (...) le cose si trovano ridotte a tal punto, che abbattuta e quasi estinta all'antica ricca forma di vita sociale, svoltasi un tempo mediante un complesso di associazioni diverse, restano di fronte quasi soli gli individui e lo Stato. E siffatta deformazione dell'ordine sociale reca un piccolo danno allo Stato medesimo, sul quale vengono a ricadere tutti i pesi, che quelle distrutte corporazioni non possono più portare, onde si trova oppresso da un'infinita di carichi e di affari. (...) poiché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium*) le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle».

Il principio di sussidiarietà, affermatosi come principio fondamentale all'interno dell'Unione europea, si è via via esteso divenendo criterio guida per la ridefinizione dei rapporti tra organi dello Stato, nel qual caso si parla di *sussidiarietà verticale*, ma anche nei rapporti tra Stato e società, tra Stato formazioni sociali e individui, assumendo così la sussidiarietà una declinazione *orizzontale*. Esso, dunque, si pone come valore guida di un'idea contemporanea di democrazia ed espressione di un diverso modo di intendere il pluralismo.

Art. 3 Trattato di Maastricht: «La comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente

trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato».

La *sussidiarietà verticale*, dunque, si pone come criterio per la ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie locali, prediligendo l'assegnazione delle funzioni all'ente il più possibile vicino alla collettività, mentre la *sussidiarietà orizzontale* attiene essenzialmente alla possibilità per i privati di erogare servizi in luogo del soggetto pubblico (si pensi alle associazioni di volontariato alle onlus e le altre forme di coinvolgimento della società civile per lo svolgimento il soddisfacimento di interessi di carattere generale e sociale).

Il principio di sussidiarietà verticale concorre alla allocazione delle funzioni con i *principi di differenziazione e di adeguatezza*. Il primo impone che nell'allocazione delle funzioni si tengano conto elementi quali le caratteristiche geografiche, culturali e demografiche, legittimando così soluzioni differenziate in base al singolo caso; il principio di adeguatezza, invece, richiede che il livello di governo chiamato a svolgere una funzione sia quello più adeguato in ragione del dato strutturale e della presenza di risorse sufficienti.

Si tratta di un principio che in entrambe le declinazioni assume una rilevanza centrale nell'esercizio dei diritti sociali, garantendo quello statuto della cittadinanza comune nonostante il policentrismo del sistema nazionale e regionale.

Per quanto attiene alle modalità in cui il principio si atteggia nella materia dell'istruzione, è importante sottolineare come esso, nella declinazione della sussidiarietà verticale, operi, in virtù dell'autonomia scolastica costituzionalmente garantita, solo in relazione alle funzioni amministrative attribuite ai livelli di governo (Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato) e non anche in relazione alle funzioni amministrative attribuite alle istituzioni scolastiche. Mentre, l'operatività del principio nella sua declinazione orizzontale è limitata dalla previsione dell'art. 33 Cost.

circa l'obbligo dello Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado; da ciò, infatti, consegue l'impossibilità della "sostituzione" del privato al pubblico e, dunque, l'erogazione del "servizio istruzione" esclusivamente da parte di soggetti privati.

Nel tempo la dottrina ha offerto anche una declinazione "circolare" del principio di sussidiarietà, come espressione di un principio di cooperazione, di relazione, di interazione e collaborazione tra i cittadini, associazioni, imprese e lo Stato. La base normativa viene individuata nell'art. 118 Cost. Un principio che le cui origini risalgono al XIII secolo, e in particolare al pensiero di Bonaventura da Bagnoregio e altri autori della Scuola Francescana e a quelle pratiche di sussidiarietà nate con le confraternite (le Misericordie) e le corporazioni di arti e mestieri. La circolarità fa leva su una interazione sistematica, sulla base di protocolli operativi e di pratiche di co-programmazione e co-progettazione, tra tre poli: ente pubblico, comunità degli affari (mondo delle imprese) e Terzo settore, espressione della società civile organizzata. Un modello che è alla base del passaggio dal modello bipolare di ordine sociale (Stato/Mercato) a un modello tripolare (Pubblico/Privato/Civile). Significativa in tal senso la sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 131 nella quale si sottolinea che «L'art. 118, quarto comma Cost., ha esplicitato le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una azione positiva e responsabile; valorizzando l'originaria socialità dell'uomo si è voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini, identificando così un ambito di organizzazione delle libertà sociali non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

8. *Il riordino dei cicli di istruzione*

Con la legge quadro 10 febbraio 2000, n. 3 (riforma Berlinguer) venne introdotto il riordino dei cicli di istruzione caratterizzato principalmente dalla fusione della scuola primaria con il primo ciclo di scuola superiore, sebbene tale riordino non sia stato mai realizzato.

Le caratteristiche dello schema proposto da Berlinguer vedevano la scuola dell'infanzia, di una durata di tre anni, seguita da un ciclo primario, denominato scuola di base, di una durata di 7 anni, e poi da un ciclo secondario. L'obbligo scolastico intercettava la fascia 6-15 anni ed era previsto l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età.

La riforma Berlinguer venne sostituita dalla legge n. 53 del 2003 (*Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, nota come riforma Moratti) con la quale furono individuati tre livelli: la scuola dell'infanzia; un primo ciclo che comprendeva la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado; e un secondo ciclo che comprendeva il sistema dei licei e quello della istruzione e della formazione.

Lo schema della riforma Moratti, improntato al rispetto del principio di autonomia delle istituzioni scolastiche, contempla la scuola dell'infanzia che ha una durata triennale (mantenendo la non obbligatorietà), il primo ciclo che comprende la scuola primaria (della durata di 5 anni) e la scuola secondaria di primo grado (della durata di tre anni). La scuola primaria è costituita da un primo anno finalizzato al raggiungimento delle strumentalità di base e poi viene suddivisa in due periodi didattici di due anni ciascuno, mentre la scuola secondaria di primo grado viene articolata in un biennio seguito da un terzo anno finalizzato a completare il percorso disciplinare e assicurare l'orientamento il raccordo con il secondo ciclo di istruzione.

La riforma Moratti è stata poi attuata con il decreto legislativo n. 59 del 2004 nel quale era espressamente previsto che la scuola primaria

promuove lo sviluppo della personalità e ha il fine di far acquisire e sviluppare le conoscenze e le abilità di base, ivi comprese quelle relative all'alfabetizzazione informatica, fino alle prime sistemazioni logico critiche. Era, inoltre, espressamente previsto che la scuola primaria dovesse porre le basi per l'utilizzazione di metodologia scientifica nello studio del mondo naturale, dei suoi fenomeni e delle sue leggi, valorizzando le capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo, educando ai principi fondamentali della convivenza civile.

L'allegato B del decreto n. 59 del 2004 contiene le «*indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati nella scuola primaria*» che rappresentano il livello essenziale di prestazione (LEP) a cui tutte le scuole primarie del sistema nazionale di istruzione sono tenute, onde garantire il diritto personale, sociale civile all'istruzione e alla formazione di qualità.

Nell'allegato sono poi specificate le ragioni ispiratrici della struttura della scuola primaria:

- *culturale*, viene cioè promossa l'acquisizione di un primo livello di padronanza delle conoscenze e delle abilità indispensabili alla comprensione del mondo umano, naturale e artificiale nel quale si vive;
- *gnoseologica ed epistemologica*, risultando così la scuola primaria il luogo in cui ci si abitua a radicare le conoscenze e le esperienze integrando le due dimensioni e allo stesso tempo vengono concepiti i primi ordinamenti formali, semantici e sintattici del sapere;
- *sociale*, risultando la scuola primaria il luogo in cui deve essere assicurato a tutti i fanciulli quel portato culturale, relazionale, didattico e organizzativo funzionale alla realizzazione della eguaglianza sostanziale;
- *etica*, risultando la scuola primaria il luogo dove creare le basi per concorrere al progresso materiale o spirituale della società superando forme di egocentrismo e praticando i valori del reciproco rispetto;
- *psicologica*, dedicata, soprattutto nell'ultimo anno, alla acquisizione da parte degli allievi di un alfabeto dell'integrazione affettiva della personalità e di una immagine realistica di sé.

L'organizzazione scolastica è stata poi ritoccata nuovamente con il

decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) con il quale vennero ridotti gli indirizzi delle scuole superiori e rivisti, nella prospettiva di un taglio della spesa, i criteri in materia di formazione delle classi, nonché i parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente e A.T.A. (personale amministrativo, tecnico, ausiliario).

In questi anni il processo di riforma ha trovato completamento nella legge 30 ottobre 2008, n. 169, di conversione del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137 (decreto Gelmini).

L'anno successivo con il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 sono state adottate misure di riorganizzazione e qualificazione della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, dichiaratamente finalizzate ad assicurare migliori opportunità di apprendimento e di crescita educativa.

Con il decreto ministeriale 31 gennaio 2011, n. 8, previsto dall'art. 4 comma 10 del d.P.R. n. 89 appena richiamato, sono state adottate delle iniziative specifiche per l'insegnamento musicale a scuola.

9. La legge n. 107 del 2015: la c.d. Legge sulla "Buona Scuola"

L'ultimo intervento organico che ha riguardato il settore della scuola è stato realizzato con la legge 13 luglio 2015, n. 107, rubricata «*riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*» (Buona Scuola).

Le finalità della riforma sono dichiarate nel primo comma dell'articolo unico da cui è costituita la legge e sono:

- *contrastare le disuguaglianze socioculturali e sociali;*
- *realizzare pienamente l'idea di una scuola aperta come laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva;*
- *garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e d'istruzione permanente dei cittadini.*

Con la legge sulla Buona Scuola viene completato il percorso di attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e viene riconosciuto il

ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza finalizzato ad innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione.

In questo percorso, sempre al fine di valorizzare l'autonomia scolastica, viene ridefinito il piano dell'offerta formativa già previsto all'articolo 3, comma 1 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, cioè quel «*Documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche [nel quale] si esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia*».

Così il Piano dell'Offerta Formativa (POF) viene esteso nella sua validità, divenendo Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), finalizzato a delineare un percorso per «*il potenziamento dei saperi e delle competenze delle studentesse e degli studenti e per l'apertura della comunità scolastica al territorio con il pieno coinvolgimento delle istituzioni e delle realtà locali*» (art. 3, comma 2). Un documento partecipato nel quale le scuole dovranno indicare anche il fabbisogno di personale docente e ATA, nonché le infrastrutture e attrezzature materiali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di programmazione dell'offerta formativa.

Una volta approvato, il PTOF viene trasmesso all'Ufficio Scolastico Regionale affinché questo possa verificare il rispetto del limite dell'organico assegnato a ciascuna istituzione scolastica trasmettendo poi al Ministero gli esiti della verifica e successivamente pubblicato nel Portale unico dei dati della scuola.

10. *Il futuro dell'istruzione nel regionalismo differenziato*

Il sistema sin qui descritto, come detto nei paragrafi precedenti, potrà subire dei cambiamenti nel contesto di quello che viene indicato come *regionalismo differenziato*.

Con il riconoscimento dell'autonomia scolastica si è assistito a una riduzione dei compiti dello Stato nella funzione di istruzione, limitato ulteriormente con la riscrittura del Titolo V, e con il riassetto delle competenze contemplato all'art. 117 Cost. In questo contesto vi è la possibilità

che le regioni attivino la procedura contemplata all'art. 116, comma 3, Cost. ai sensi del quale *«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».*

Con il procedimento per l'attribuzione della c.d. autonomia differenziata, infatti, le regioni possono ottenere *«forme e condizioni particolari di autonomia»* che potrebbero, evidentemente, riguardare anche il sistema di istruzione e formazione vedendosi riconoscere delle competenze correlate alle particolari esigenze poste dal contesto socioeconomico regionale. Si tratta di una autonomia che andrebbe a porsi accanto a quella già riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Quello appena menzionato è un processo ancora in via di definizione rispetto al quale, però, con specifico riferimento all'istruzione, non si possono non richiamare quei pilastri definiti dalla stessa Corte costituzionale che, come già rammentato, ha chiarito che *«l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di "disposizioni" statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che usufruiscono del servizio di istruzione»* (Corte cost., n. 309/2010).

Con la conseguenza che, qualsiasi scelta autonomista o differenziatrice, si auspica garantisca comunque, secondo quanto già chiarito dalla Corte Costituzionale, *«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»* (sentenza n. 200/2009).

Nella bozza di intesa Stato Regioni relativa alla Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna (2018/2019) si è assistito a una spinta verso la regionalizzazione più avanzata di quanto già non fosse stato previsto nella legge sulla buona scuola attraverso la regionalizzazione degli organici del personale docente (art. 1, comma 66, legge 107/2015) e la indizione su base regionale dei concorsi (art. 2, comma 1, lett. a), decreto legislativo n. 59/2017), o ancora con la previsione relativa all'adeguamento dei curricula al territorio (art. 1, comma 60, legge 107/2015). Infatti, nella bozza si coglie una forte incisione sulla regionalizzazione del rapporto di lavoro del personale docente e amministrativo, che riguarda anche la creazione di contratti regionali, la formazione regionale degli insegnanti, nonché lo stesso trattamento economico.

CAPITOLO 4

IL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE NEL CONTESTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. L'istruzione e la formazione nei documenti dell'Unione europea. – 2. La Strategia Europa 2020. – 3. Il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) e la metodologia ECVET. – 4. Le priorità strategiche per la costruzione di uno Spazio europeo dell'istruzione. – 5. L'obiettivo 4 dell'Agenda 2030: "Istruzione di qualità". – 6. L'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). – 7. Il Piano Scuola 4.0.

1. *L'istruzione e la formazione nei documenti dell'Unione europea*

Nel delineare il quadro di riferimento del sistema di istruzione e formazione occorre guardare anche al contesto europeo nel quale si sono sviluppati principi relativi tanto della parte formativa, quanto della parte organizzativa del sistema di istruzione che sono stati inclusi in alcuni documenti ufficiali entrati a far parte anche del nostro sistema.

La prima tappa nella costruzione dell'Europa va rintracciata nel 1949, quando venne costituito il Consiglio d'Europa, seguito, l'anno successivo dalla dichiarazione di Robert Schuman, il discorso tenuto a Parigi il 9 maggio 1950 nel quale, per la prima volta, compare il concetto di Europa intesa come unione economica: *«La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.*

Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. (...)

L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme: essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania (...)

La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costruzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazio-

ne europea, e cambierà il destino di queste Regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime. (...)

Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano. Sarà così effettuata, rapidamente con mezzi semplici, la fusione di interessi necessaria instaurazione di una comunità economica e si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni.

Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base istituendo una nuova alta autorità, (...) costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace (...).».

Nel 1951 venne istituita la Comunità Europea del Carbone dell'Acciaio (CECA) con la sottoscrizione del Trattato di Parigi, seguita sei anni più tardi dalla sottoscrizione del Trattato di Roma che segnò la nascita della Comunità Economica Europea (CEE). Agli originari 6 Stati membri (Italia, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi) si sono aggiunti via via altri paesi, fino all'attuale composizione. Sempre nel 1957, il 25 marzo, venne sottoscritto il Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica.

I Trattati di Roma furono poi sostituiti dall'Atto Unico europeo sottoscritto il 28 febbraio 1986 a Bruxelles allo scopo di rilanciare l'integrazione europea completando il mercato interno, cioè un'area senza confini interni in cui vi sia libera circolazione di merci persone servizi e capitali.

La Comunità Europea cambiò poi il nome divenendo Unione Europea, con il Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre dell'anno successivo. Al cambio di nome corrisponde un cambio di funzioni dell'Unione che si spinge sempre più verso una Unione politica che trova la propria base nell'idea di "cittadinanza europea" intesa come la condizione giuridica propria di ogni persona appartenente ad uno degli Stati membri dell'Unione. Una linea che trova un ulteriore rafforzamento con la sottoscrizione del Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 nel quale lo stesso concetto di cittadinanza europea viene sviluppato e affiancato a

quello di cittadinanza nazionale, risultando funzionale a garantire la solidarietà tra i popoli e l'integrazione politica tra gli Stati membri.

Il 26 febbraio 2001 venne sottoscritto il Trattato di Nizza che aveva lo scopo principale di rendere più efficienti e legittime le istituzioni dell'Unione, preparando la stessa all'allargamento a 25.

Nel 2007, il 17 dicembre, venne sottoscritto il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) con il quale furono modificati il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato istitutivo della Comunità Europea rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Nel Trattato di Lisbona vengono enunciati tra i principi fondamentali: l'uguaglianza democratica, la democrazia rappresentativa e la democrazia partecipativa. Il Trattato sancisce che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non viene incorporata direttamente nel Trattato di Lisbona ma viene dotata di forza giuridica vincolante ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, che le conferisce lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Organi dell'UE sono:

- il *Parlamento europeo* composto da 751 rappresentanti dei popoli degli Stati membri, eletti a suffragio universale. Il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro differisce a seconda della popolazione. Il Parlamento partecipa all'elaborazione degli atti legislativi comunitari in diversa misura, a seconda delle materie: può esprimere pareri non vincolanti o vincolanti; spesso, i testi legislativi sono adottati di comune accordo dal Consiglio e dal Parlamento, il cui consenso è indispensabile per l'adozione del testo finale;
- il *Consiglio dell'Unione europea* composto dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri. La sua composizione cambia a seconda delle materie all'ordine del giorno, in quanto ciascuno Stato viene rappresentato dal membro del Governo responsabile della materia in questione (Affari esteri, Finanze, Affari sociali, Trasporti, Agricoltura e pesca, istruzione, gioventù, cultura.). Fino alla fine del 2009, la Presidenza del Consiglio europeo era una carica informale e tempo-

ranea, svolta dal Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che deteneva la presidenza semestrale del Consiglio dei ministri. Il Trattato di Lisbona ha reso stabile questa carica, che viene assegnata dal Consiglio europeo stesso a maggioranza qualificata. Il mandato dura due anni e mezzo ed è rinnovabile una volta sola;

- la *Commissione* è composta da 28 membri (uno per Stato membro). I membri della Commissione sono nominati dal Consiglio per una durata di cinque anni. La Commissione è responsabile dell'elaborazione delle proposte di nuovi atti legislativi, che presenta al Parlamento e al Consiglio. Inoltre, essa partecipa attivamente alle tappe successive del procedimento legislativo. La Commissione istruisce e attua le politiche e i programmi adottati dal Parlamento e dal Consiglio.

Altri organismi dell'unione sono la *Corte di giustizia delle comunità europee*, la *Corte dei conti europea* e la *Banca Centrale Europea*.

Il primo documento ufficiale nel quale l'Europa comincia a occuparsi anche dell'istruzione è rappresentato dalla Libro Bianco di Delors (Commissione Europea (1995), *White Paper On Education And Training - Teaching And Learning Towards The Learning Society*, COM(95) 590) su crescita, competitività e occupazione – le sfide e le vie da percorrere per entrare nel ventunesimo secolo del 1993.

La Formazione Professionale era già stata individuata come area di azione comunitaria con il Trattato di Roma nel 1957. L'istruzione, invece, entra a far parte delle competenze dell'Unione europea solo con il Trattato di Maastricht, che ha istituito l'unione nel 1992: «*La Comunità contribuirà allo sviluppo di un'istruzione di qualità incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, supportando ed integrando la loro azione, tuttavia rispettando pienamente la responsabilità degli Stati membri riguardo al contenuto dell'insegnamento e all'organizzazione dei sistemi educativi ed alla loro diversità linguistica e culturale*».

L'Unione europea, per quanto riguarda le Politiche dell'istruzione e della Formazione, svolge dunque un ruolo sussidiario.

Gli Stati membri rimangono responsabili per il proprio sistema di istruzione e Formazione, ma cooperano all'interno del quadro euro-

peo per raggiungere obiettivi comuni. Le strategie politiche dell'Unione europea si configurano come un sostegno alle azioni nazionali e le indirizzano ad affrontare problematiche comuni quali l'invecchiamento della società, il deficit di competenze della forza lavoro e la competizione globale.

Nel documento si sottolinea che per garantire lo sviluppo dell'Europa, inteso come diffusione del benessere, dei diritti, dell'economia solidale, e cioè specialmente, è necessario focalizzare l'attenzione sul «*capitale umano, la risorsa principale, e sulla superiore competitività rispetto agli altri paesi valorizzando congiuntamente il senso di responsabilità individuale e di responsabilità collettiva, elementi questi che caratterizzano quei valori di civiltà europea che vanno conservati e adattati al mondo di oggi e di domani*».

Dunque, cultura e istruzione diventano chiavi dello sviluppo. Sin dalle proprie origini l'allora Comunità Europea ha riconosciuto la centralità del momento culturale, sempre presente nei Trattati che si sono succeduti. Basti ricordare come da ultimo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 espressamente prevede che «*la Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri sostenere la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche*».

Si afferma gradualmente l'idea di una relazione inscindibile tra cultura, istruzione, e competitività del paese misurata, evidentemente, anche in base ai livelli di occupazione. Una prospettiva che porta a valorizzare non solo l'istruzione in sé ma anche la formazione professionale, in una dimensione che ne prevede necessariamente il costante adeguamento anche a fronte dei mutamenti della tecnologia, dunque, una formazione che consenta di «*imparare ad imparare per tutto il corso della vita*».

In questo contesto vede la luce, nel 1995, il Libro *Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva* di Edith Cresson, membro della Commissione europea con delega alla scienza, alla ricerca e allo sviluppo nel quale si puntava il dito sulla costruzione delle competenze.

Nel 2000 il Consiglio europeo di Lisbona elaborò un documento (Li-

sbona 2000) nel quale venivano individuate delle linee strategiche per consentire uno sviluppo dell'economia della conoscenza a livello europeo.

I capi di Stato e di governo convennero in quella sede sulla realizzazione di un'«*economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*».

Gli obiettivi individuati riguardavano l'aumento degli investimenti per l'istruzione e la formazione; l'abbandono scolastico; l'aumento dei laureati in matematica, scienze e tecnologia; l'aumento almeno dell'80% della popolazione compresa tra i 25 e 64 anni con il completamento del percorso di istruzione secondaria superiore; le competenze fondamentali; l'apprendimento per tutto l'arco della vita.

Nel contesto della strategia di Lisbona la formazione permanente era intesa non solo come apprendimento a fini occupazionali, ma anche personali, civici, sociali, funzionali e alla costruzione della cittadinanza attiva. Cittadinanza attiva i cui contenuti vengono così individuati: «*se e come le persone partecipano a tutti gli ambiti della vita sociale ed economica, le opportunità e i rischi che devono affrontare nel tentativo di farlo, e la misura in cui esse ritengono di appartenere e di poter intervenire nella società in cui vivono*».

Così l'istruzione diviene strumento per il rafforzamento della competitività dell'Europa e viene intesa secondo una dimensione che necessita di un intervento coordinato tra i diversi soggetti che operano negli Stati membri e tra i diversi Stati membri. Vengono a tal fine individuati quattro obiettivi politici trasversali secondo il c.d. *Metodo del Coordinamento aperto*:

- elaborare *framework* nazionali che contengano e inquadrino tutti i titoli e le qualifiche rilasciate ai diversi livelli, dalla scuola di base fino all'università;
- attuare delle misure per valutare e convalidare l'apprendimento non formale e informale;
- istituire sistemi di orientamento per promuovere e sostenere l'apprendimento permanente;
- attuare iniziative per rafforzare la mobilità transnazionale.

Il *metodo del coordinamento aperto* fornisce una cornice per la cooperazione tra i Paesi europei, le cui politiche nazionali possono essere indirizzate verso obiettivi comuni.

Nel Metodo di Coordinamento aperto la responsabilità riguardo alla definizione degli obiettivi specifici e degli strumenti di *policy* resta a livello nazionale; l'UE assume la funzione di facilitare il coordinamento e l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri, senza alcun tentativo formale di controllare l'applicazione da parte dei Governi dei principi generali ed obiettivi definiti congiuntamente al livello europeo.

L'applicazione del metodo del coordinamento aperto prevede le seguenti azioni:

- definizione di linee guida a livello UE con tabelle di marcia che definiscono anche i tempi per ottenere gli obiettivi;
- definizione a livello UE di indicatori quantitativi e qualitativi e benchmark calibrati sulle migliori performance mondiali e adattati alle necessità dei diversi Stati membri e settori come strumenti per comparare le migliori prassi;
- monitoraggio e valutazione delle politiche nazionali rispetto a standard congiuntamente definiti (*benchmark*), che permettono di comparare la performance di ciascuno Stato membro rispetto agli altri e di identificare le "buone prassi";
- organizzazione di *peer review* periodiche con lo scopo di promuovere l'apprendimento reciproco.

L'anno successivo furono definiti dalla Presidenza del Consiglio europeo a Stoccolma tre assi strategici: migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione dell'Europa; agevolare l'accesso di tutti i sistemi di istruzione e formazione; aprire al mondo esterno i sistemi di istruzione e formazione.

Gli assi strategici definiti dalla Presidenza del consiglio europeo hanno consentito poi di definire obiettivi strategici per l'istruzione (12 febbraio 2001) che sono stati poi approvati dal consiglio europeo di Stoccolma (23-24 marzo 2001). Obiettivi sulla cui base il Consiglio d'Europa ha poi elaborato le competenze chiave sulla cui base le istituzioni scolastiche dei Paesi membri avrebbero dovuto costruire i propri percorsi formativi.

Le competenze chiave individuate nel 2001 sono:

- lettura, scrittura e calcolo (competenze di base);
- competenze di base in matematica, scienze e tecnologia;
- lingue straniere;
- competenze nel settore delle T.I.C. e uso della tecnologia;
- apprendere ad apprendere;
- competenze sociali;
- spirito d'impresa;
- cultura generale.

La Commissione nella comunicazione «*realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*» (COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001), seguita dalla Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002, ha identificato delle competenze di base e delle priorità, ribadendo che l'apprendimento permanente deve riguardare l'apprendimento da prima della scuola a dopo la pensione.

Il Consiglio dell'Unione europea ha poi adottato a Copenaghen, nel 2002, una Dichiarazione volta a promuovere una maggiore cooperazione in materia di istruzione e formazione professionale, sottolineando come l'intensificazione della cooperazione avrebbe fornito un valido contributo per realizzare non solo l'allargamento dell'Unione europea, ma anche per il conseguimento degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona.

Venne così introdotto il *metodo della cooperazione rafforzata nell'istruzione e formazione professionale* allo scopo di incoraggiare il maggior numero di individui a fare un più ampio uso di opportunità di apprendimento professionale, a scuola, nell'istruzione superiore, sul posto di lavoro o attraverso corsi privati. In quella sede furono indicate quattro priorità:

- i. rafforzare la dimensione europea dell'istruzione e formazione professionale per migliorare e intensificare la cooperazione, facilitando e promuovendo anche mobilità e sviluppo di forme di cooperazione interistituzionale di partenariati e di altre iniziative transnazionali;
- ii. trasparenza, informazione, orientamento;
- iii. riconoscimento delle competenze e delle qualifiche;
- iv. garanzia della qualità.

A Copenaghen, nel 2002, il Consiglio Europeo dei Ministri dell'istruzione ha introdotto il metodo della *cooperazione rafforzata nell'istruzione e Formazione Professionale (Vocational Education and Training - VET)*.

Il concetto generale di cooperazione rafforzata è previsto dal Trattato sull'Unione europea (titolo VII del Trattato UE). La cooperazione rafforzata è uno strumento per dare un maggiore impulso al processo di integrazione dell'Unione europea, senza necessariamente coinvolgere la totalità degli Stati membri, alcuni dei quali possono avere reticenze nell'incrementare l'integrazione in alcune aree. Essa permette una cooperazione più stretta tra i Paesi dell'Unione che desiderano approfondire la costruzione europea nel rispetto del quadro istituzionale unico dell'Unione.

Le deliberazioni degli Stati che partecipano al processo di cooperazione rafforzata sono aperte a tutti i Paesi membri dell'Unione, ma solo quelli che sono in cooperazione rafforzata hanno diritto di voto. Gli Stati in cooperazione rafforzata informano periodicamente il Parlamento europeo e la Commissione dei progressi compiuti. Gli Stati membri interessati possono quindi progredire secondo ritmi e/o obiettivi diversi.

Nella dichiarazione di Copenaghen viene quindi definito il programma generale per promuovere la mobilità e vengono individuate alcune aree di intervento specifico sulle quali attivare poi i gruppi di lavoro tra gli Stati membri. In questo contesto vengono emanate diverse *Raccomandazioni* finalizzate essenzialmente a rafforzare l'attuazione del processo di Copenaghen. Esse riguardano essenzialmente:

- lo sviluppo di un Quadro europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (*European Qualification Framework - EQF*);
- l'introduzione di una metodologia per il trasferimento dei crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (*European Credit system for Vocational Education and Training - ECVET*);
- la definizione di un Quadro di riferimento per l'assicurazione di qualità (*European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training - EQAVET*);
- la definizione di un Quadro europeo per le competenze chiave.

E così, nel tentativo di innalzare anche i livelli qualitativi nel 2003, il Consiglio ha adottato dei parametri di riferimento per lo sviluppo delle competenze che includevano la capacità di lettura, la dispersione scolastica, il completamento dell'istruzione secondaria superiore e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente.

Nel 2004, nella relazione del Consiglio sui livelli di istruzione si sottolinea come l'istruzione abbia un ruolo centrale non solo nella conservazione nel rinnovo del contesto culturale comune ma anche nell'apprendimento di valori sociali e civici essenziali quali la cittadinanza, l'uguaglianza, la tolleranza e il rispetto. Elementi centrali non solo per l'accesso al mondo del lavoro e per la permanenza in esso ma per la costruzione di un impianto valoriale che garantisca il rafforzamento della coesione sociale.

Il monitoraggio costantemente effettuato sugli Stati membri con riferimento alla acquisizione delle competenze chiave da parte della popolazione per diversi anni non ha avuto esiti positivi.

Nel tentativo di spingere gli Stati membri a sviluppare l'offerta di competenze chiave per tutti nell'ambito delle strategie nazionali di apprendimento permanente, il Parlamento europeo e il Consiglio, il 18 dicembre 2006, hanno emanato una raccomandazione relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente.

Nell'allegato competenze chiave per l'apprendimento permanente – un quadro di riferimento europeo si precisa che «dato che la globalizzazione continua a porre l'unione europea di fronte a nuove sfide, ciascun cittadino dovrà disporre di un'ampia gamma di competenze chiave per adattarsi in modo flessibile a un mondo in rapido mutamento è caratterizzato da forte interconnessione.

L'istruzione nel suo duplice ruolo – sociale ed economico – è un elemento determinante per assicurare che i cittadini europei acquisiscano le competenze chiave necessarie per adattarsi con flessibilità a siffatti cambiamenti.

In particolare, muovendo dalle diverse competenze individuali, occorre rispondere alle diverse esigenze dei discenti assicurando la parità e l'accesso a quei gruppi che, a causa di svantaggi educativi determinati da circostanze personali, sociali, culturali o economiche, hanno bisogno di un sostegno particolare per realizzare le loro potenzialità educative. Esempi di tali gruppi inclu-

dono le persone con scarse competenze di base, in particolare con esigue capacità di scrittura, i giovani che abbandonano prematuramente la scuola, i disoccupati di lunga durata e coloro che tornano al lavoro dopo un lungo periodo di assenza, gli anziani, i migranti e le persone disabili.

In questo contesto i principali scopi del quadro di riferimento sono:

- 1) identificare e definire le competenze chiave necessarie per la realizzazione personale, la cittadinanza attiva, la coesione sociale e l'occupabilità in una società della conoscenza;*
- 2) coadiuvare l'operato degli Stati membri per assicurare che al completamento dell'istruzione e formazione iniziale i giovani abbiano sviluppato le competenze chiave a un livello che li renda pronti per la vita adulta e costituisca la base per ulteriori occasioni di apprendimento, come anche per la vita lavorativa e che gli adulti siano in grado di svilupparle e aggiornarle in tutto l'arco della loro vita;*
- 3) fornire uno strumento di riferimento a livello europeo per i responsabili politici, i formatori, i datori di lavoro e i discenti stessi al fine di agevolare gli sforzi a livello nazionale ed europeo verso il perseguimento di obiettivi concordati congiuntamente;*
- 4) costituire un quadro per un'azione ulteriore a livello comunitario sia nell'ambito del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010» sia nel contesto dei programmi comunitari nel campo dell'istruzione e della formazione».*

Vengono così definite, all'interno del documento, 8 competenze chiave «*alla stregua di una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto*». Le competenze chiave «*di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personale, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione*» sono:

- «1) comunicazione nella madrelingua;*
- 2) comunicazione nelle lingue straniere;*
- 3) competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia;*
- 4) competenza digitale;*
- 5) imparare a imparare;*
- 6) competenze sociali e civiche;*
- 7) spirito di iniziativa e imprenditorialità; e*
- 8) consapevolezza ed espressione culturale».*

Così con l'emanazione di queste Raccomandazioni tra la fine del 2006 e giugno del 2009 viene portato a compimento il processo politico delineato tra Lisbona e Copenaghen di definizione della *Strategia* per la costruzione dell'economia della conoscenza.

Strategia che non comporta l'interferenza dell'Unione europea nella definizione dell'organizzazione dei percorsi scolastici e formativi, limitandosi ad individuare alcune coordinate fondamentali che comunque indirettamente hanno inciso sulla struttura del sistema di istruzione e formazione.

I fondamenti giuridici dell'azione dell'Unione si ritrovano negli articoli 149 e 150 del Trattato dell'Unione nel quale si afferma che «*la Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione*» (art. 149) e che «*la Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza integra le azioni degli Stati membri*» (art. 150).

L'Unione europea si è poi dotata di una propria organizzazione per monitorare e sostenere il processo di implementazione della strategia europea. A tal fine essa si avvale di Agenzie Tecniche Internazionali che nel campo dell'istruzione e della Formazione Professionale conducono un'attività di ricerca, analisi, documentazione e sostegno tecnico alla Commissione. Tra queste possiamo ricordare: il Cedefop; la *European Training Foundation* (ETF); ed Eurydice.

Il Cedefop (*European Centre for the Development of Vocational Training*), istituito nel 1975 e localizzato a Salonicco, è una agenzia europea che facilita lo sviluppo dell'istruzione e Formazione Professionale nell'Unione europea. È il Centro di riferimento dell'Unione per l'istruzione e la Formazione Professionale.

Il Cedefop in particolare:

- a. fornisce *know-how* scientifico e tecnico in aree specifiche e promuove scambi di idee tra i diversi partner europei;
- b. fornisce informazioni e analisi dei sistemi, delle politiche, delle ricerche e delle attività di istruzione e Formazione Professionale.

I compiti del Cedefop sono:

- predisporre documentazione selezionata ed analisi dei dati;
- contribuire a sviluppare e coordinare attività di ricerca;

- valorizzare e disseminare l'informazione;
- incoraggiare approcci comuni alle problematiche dell'istruzione e Formazione Professionale;
- fornire un forum di dibattito e scambio di idee.

La Fondazione europea per la formazione (*European Training Foundation* - ETF) è un'agenzia dell'Unione europea situata a Torino. È stata istituita nel 1990 per contribuire allo sviluppo dei sistemi di istruzione e Formazione Professionale dei Paesi partner dell'Unione.

La missione dell'ETF è aiutare i Paesi in transizione e in via di sviluppo a promuovere il potenziale del loro capitale umano attraverso la riforma dell'istruzione, della Formazione e del mercato del lavoro nel contesto della politica delle relazioni esterne dell'UE.

Alla base dell'attività dell'ETF c'è la convinzione che lo sviluppo del capitale umano nella prospettiva del *lifelong learning* può fornire un contributo fondamentale all'accrescimento della prosperità, alla creazione di una crescita sostenibile e ad incoraggiare l'inclusione sociale nei Paesi in transizione ed in via di sviluppo.

La missione di *Eurydice* è fornire ai responsabili dei sistemi e delle politiche educative europee analisi ed informazioni a livello europeo che li possano sostenere nel processo decisionale. In particolare, l'attività si focalizza su come i sistemi educativi si strutturano ed organizzano attraverso:

- descrizioni dettagliate e rassegne dei sistemi educativi nazionali;
- studi tematici comparativi su specifiche tematiche di interesse comunitario;
- indicatori e statistiche;
- materiali di riferimento e strumenti riferiti all'istruzione.

Eurydice si articola in 35 unità nazionali basate in 31 Paesi partecipanti.

In questo contesto sono stati sviluppati quattro programmi per finanziare i progetti a diversi livelli di istruzione formazione:

- *Comenius*, rivolto all'ambito scolastico;
- *Erasmus*, rivolta all'istruzione superiore;
- *Leonardo da Vinci*, destinato all'istruzione e formazione professionale; e
- *Grundtvig*, riservato alla educazione degli adulti.

2. La Strategia Europa 2020

La strategia di Lisbona non ha portato ai successi sperati ed è stata seguita poi dalla emanazione della strategia Europa 2020 (Comunicazione della Commissione: *Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com(2010) 2020) che propone un progetto per l'economia sociale di mercato europea individuando tre obiettivi prioritari strettamente interconnessi:

- *crescita intelligente*, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione;
- *crescita sostenibile*, attraverso la promozione di un'economia a basse emissioni inquinanti, efficiente sotto il profilo dell'impiego delle risorse e competitiva;
- *crescita inclusiva*, attraverso la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

La Strategia Europa 2020 è stata adottata dall'unione Europea in occasione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 17 giugno 2010 (Euco 13/10).

In questo contesto vengono individuate 7 iniziative faro su temi prioritari:

- i. *Unione dell'innovazione* per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
- ii. *Youth on the move* per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- iii. *Agenda europea del digitale* per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- iv. *Europa efficiente* sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il

- nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
- v. *Politica industriale per l'era della globalizzazione* onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
 - vi. *Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro* onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
 - vii. *Piattaforma europea contro la povertà* per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà ed esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Ciascun Paese è chiamato a definire il proprio livello di ambizione nel contesto della strategia.

Nel campo formativo è stato definito un quadro strategico per la cooperazione europea per il decennio 2010-2020 con il *programma education and training 2020* (Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020») (2009/C 119/02)) che prende le mosse dal programma di lavoro «istruzione e formazione 2010» e dal documento della Commissione europea «nuove competenze per nuovi lavori» del 2008 (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni Nuove competenze per nuovi lavori prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi SEC(2008) 3058)).

Il programma individua 4 obiettivi strategici a lungo termine:

- i. rendere l'apprendimento permanente e la mobilità una realtà concreta;
- ii. migliorare la qualità e l'efficienza dell'istruzione della formazione;
- iii. promuovere equità, coesione sociale e cittadinanza attiva;

- iv. stimolare la creatività e l'innovazione, incluso l'imprenditorialità a tutti i livelli dell'istruzione della formazione.

Successivamente, il Consiglio dei ministri europei per l'Istruzione e la Formazione ha approvato i 6 nuovi obiettivi quantitativi (*benchmark*) da raggiungere entro il 2020:

- almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria dovrebbero partecipare all'istruzione preelementare;
- la quota di abbandoni precoci dall'istruzione e Formazione dovrebbe essere inferiore al 10%;
- la quota dei giovani con scarse prestazioni in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%;
- la quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40%; una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare alla formazione permanente;
- la quota degli occupati tra i diplomati secondari od universitari da 20 a 34 anni a tre anni dal diploma dovrebbe essere almeno l'82%.

La necessità di rafforzare la cooperazione europea in materia di Istruzione e Formazione Professionale per il periodo 2011-2020 è stata sottolineata nel *comunicato di Bruges*, del 7 dicembre 2010 da parte delle parti sociali e della Commissione europea. Nel comunicato mira a sottolineare l'esigenza di costruire un sistema che assicuri:

- massimo accesso all'apprendimento permanente, in modo che le persone abbiano l'opportunità di imparare in ogni fase della vita, seguendo percorsi di istruzione e Formazione più aperti e flessibili;
- più opportunità di condurre esperienze ed attività di Formazione all'estero per aumentare le competenze linguistiche, fiducia in sé stessi e capacità di adattamento;
- corsi di qualità più elevata, che forniscano le giuste competenze per ottenere specifici posti di lavoro;
- più integrazione e possibilità di accesso per le persone svantaggiate;
- pensiero creativo, innovativo e imprenditoriale.

In linea con questa impostazione nel Comunicato viene richiesto ai paesi membri di:

- rivedere l'uso di incentivi, diritti e doveri per incoraggiare più persone ad intraprendere attività di formazione;
- attuare la Raccomandazione sulla garanzia della qualità nella Formazione Professionale;
- incoraggiare lo sviluppo di scuole professionali, con il sostegno delle autorità locali e regionali;
- introdurre strategie di internazionalizzazione per promuovere la mobilità internazionale;
- intensificare la cooperazione con le imprese al fine di garantire una formazione pertinente, ad esempio fornendo insegnanti e la possibilità di una formazione pratica nelle aziende;
- avviare strategie di comunicazione per evidenziare i vantaggi della Formazione Professionale.

Nel monitoraggio effettuato dalla Commissione Europea, *Education and Training Monitor* (2014), vengono evidenziate diverse criticità, ed elaborate, conseguentemente diverse raccomandazioni:

- i. *non si possono pretendere elevati risultati educativi senza fornire risorse sufficienti e introdurre riforme che ne garantiscano l'efficacia;*
- ii. *l'attenzione per l'occupabilità deve essere rafforzata all'interno delle istituzioni educative;*
- iii. *l'educazione deve evitare attivamente qualsiasi forma di discriminazione e di esclusione sociale, e garantire le stesse possibilità di successo per tutti gli studenti;*
- iv. *la riduzione del numero di abbandoni scolastici prematuri eviterà all'Europa gravi costi sociali pubblici e proteggerà gli individui da un elevato rischio di povertà ed emarginazione sociale;*
- v. *nel campo dell'istruzione superiore, rimane difficile ampliare l'accesso e ridurre i tassi di abbandono tra i gruppi svantaggiati;*
- vi. *è necessaria un'azione politica mirata per ridurre la scarsa acquisizione di competenze chiave di base in tutta l'Europa;*
- vii. *per consentire agli individui di competere in un mercato del lavoro moderno in continua evoluzione, l'educazione deve dotare le persone di competenze trasversali chiave.*

Un altro documento importante sul versante delle politiche e degli in-

terventi dell'occupazione giovanile è rappresentato dalla raccomandazione del Consiglio europeo del 22 aprile 2013 con la quale è stato istituito il programma garanzia per i giovani che costituisce un nuovo approccio per garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni possano ottenere un'offerta lavorativa valida entro 4 mesi dalla fine degli studi o dall'inizio della disoccupazione.

E sempre in questo contesto nel 2014 è stato avviato il programma *Erasmus plus* che ricomprende tutte le precedenti iniziative di finanziamento dell'unione nel settore dell'istruzione e formazione.

- Il Programma Erasmus+ è strutturato su tre attività chiave, trasversali ai diversi settori:
 - *Attività chiave 1* – Mobilità individuale a fini di apprendimento:
 - o mobilità individuale per l'apprendimento;
 - o mobilità dello Staff (in particolare docenti, leaders scolastici, operatori giovanili);
 - o mobilità per studenti dell'istruzione superiore e dell'istruzione e Formazione Professionale;
 - o garanzia per i prestiti;
 - o master congiunti;
 - o scambi di Giovani e servizio Volontario Europeo;
 - *Attività chiave 2* – Cooperazione per l'innovazione e le buone pratiche:
 - o partenariati strategici tra organismi dei settori educazione/Formazione o gioventù e altri attori rilevanti;
 - o partenariati su larga scala tra istituti di istruzione e Formazione e il mondo del lavoro;
 - o piattaforme informatiche: gemellaggi elettronici fra scuole (*eTwinning*, Portale europeo per i giovani, Epale per l'educazione degli adulti);
 - o alleanze per la conoscenza e per le abilità settoriali e Cooperazione con Paesi Terzi e Paesi di vicinato;
 - *Attività chiave 3* – Riforma delle politiche:
 - o sostegno all'agenda UE in tema di istruzione, Formazione e gioventù mediante il Metodo del Coordinamento Aperto.

3. Il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) e la metodologia ECVET

Il tema delle competenze chiave si lega strettamente al quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) finalizzato a fornire un linguaggio comune per descrivere le qualifiche garantendo quell'interscambio tra i sistemi nazionali.

Viene così richiesto agli Stati membri di utilizzare un quadro europeo unitario, elaborando un sistema di corrispondenze con il sistema europeo, garantendo un graduale ravvicinamento tra i diversi sistemi.

Nel contesto del Quadro europeo delle qualifiche:

- per *risultato dell'apprendimento* si intende ciò che un discente conosce, capisce ed è in grado di realizzare al termine di un processo d'apprendimento. I risultati sono definiti in termini di conoscenze, abilità e competenze;
- per *conoscenza* si intende il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze sono un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un settore di lavoro o di studio. Nel contesto del quadro europeo delle qualifiche, le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche;
- per *abilità* si intende la capacità di applicare conoscenze e di utilizzare *know-how* per portare a termine compiti e risolvere problemi. Nel contesto del quadro europeo delle qualifiche le abilità sono descritte come:
 - cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo); o
 - pratiche (comprendenti l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti);
- per *competenze* si intende la comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale. Nel contesto del quadro europeo delle qualifiche le competenze sono descritte in termini di responsabilità e autonomia.

Il Quadro Europeo delle Qualifiche si pone come evoluzione

dell'Europass, composto di 5 elementi (*Europass Curriculum Vitae*; *Europass language passport*; *Europass certificate supplement*; *Europass diploma supplement*; *Europass mobility*), è finalizzato a facilitare la mobilità dei cittadini, favorendo la trasparenza dei titoli e delle qualifiche possedute.

In linea con questi obiettivi si pone anche la Raccomandazione sull'istituzione di un *sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale* (Raccomandazione del Parlamento del consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istituzione alla formazione professionale ECVET (2009/C 155/02) riferito all'intero sistema di istruzione e formazione professionale riguardante esperienze di apprendimento, indipendentemente dal fatto che vengano realizzati all'interno di percorsi formali e non formali.

ECVET si basa sui seguenti concetti e strumenti:

- Risultati di apprendimento.
- unità di apprendimento.
- Punti ECVET, che forniscono informazioni aggiuntive riguardo alle unità ed alle qualifiche in forma numerica.
- Crediti ECVET

Dunque, anche in questo caso l'attenzione viene posta sui cosiddetti *learning outcomes*, cioè sugli insiemi di conoscenze abilità e competenze acquisiti indipendentemente dal contesto.

Secondo la metodologia ECVET, le qualifiche esistenti vanno descritte e scomposte in unità di apprendimento, costituite da un complesso coerente di conoscenze, abilità e competenze. Una qualifica può contenere diverse unità, che sono da tenere distinte dagli elementi da cui è composto il programma di insegnamento. Le unità, pesate in base alla consistenza che rivestono rispetto alla qualifica complessiva, infatti, possono essere definite sulla base dei processi lavorativi che la figura professionale corrispondente alla qualifica deve sostenere. E così, non si può escludere che la stessa unità possa far parte di diverse qualifiche. La uniformità delle unità tra i diversi Stati membri consente, altresì, allo stesso soggetto di acquisire una qualifica cumulando le unità necessarie anche in Paesi diversi.

Il riferimento quantitativo, riportato sull'arco di un anno è di 60 punti, pesati riguardo al tempo di insegnamento/apprendimento formale normalmente previsto.

Soggetti diversi possono sottoscrivere un *memorandum of understanding*, un vero e proprio protocollo relativo al riconoscimento reciproco della qualifica rilasciata o di unità di apprendimento, affiancato da un *learning agreement* nel quale viene stabilito l'impegno dell'istituzione che invia l'allievo in mobilità a riconoscere e convalidare, all'interno del proprio percorso di qualifica, i risultati di apprendimento conseguiti presso l'istituzione ospitante.

4. *Le priorità strategiche per la costruzione di uno Spazio europeo dell'istruzione*

Nella dichiarazione di Roma del marzo 2017, i leader dell'Unione si sono impegnati a lavorare per un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il territorio dell'Europa.

In occasione del vertice sociale di Göteborg del 2017 è stato proclamato il *pilastro europeo dei diritti sociali* che sancisce il *diritto a un'istruzione, formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita inclusivi e di qualità* per tutti come primo principio nonché il *diritto a un'assistenza tempestiva e su misura* per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma, comprendendo formazione riqualificazione e il *diritto dei bambini all'educazione cura della prima infanzia* a costi sostenibili e di buona qualità e, infine, il *diritto dei bambini provenienti da contesti svantaggiati a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità*.

Nel Consiglio europeo del 14 dicembre 2017 è stato sottolineato come l'istruzione sia fondamentale per la costruzione di *società inclusive e coese* nonché per sostenere la competitività europea. E così per la prima volta l'istruzione e la formazione vengono poste al centro dell'agenda politica europea.

Nel 2021 il Consiglio ha emanato una risoluzione

«su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore

dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)» (2921/C 66/01)» nella quale si sottolinea che «l'istruzione e la formazione hanno un ruolo fondamentale da svolgere nel plasmare il futuro dell'Europa, in un momento in cui è imperativo che la sua società e la sua economia diventino più coese, inclusive, digitali, sostenibili, verdi e resilienti, e che i cittadini trovino la realizzazione personale e il benessere, siano pronti ad adattarsi a operare in un mercato del lavoro in evoluzione e a impegnarsi in una cittadinanza attiva e responsabile».

Nella prospettiva del miglioramento del quadro di riferimento per la costruzione di uno spazio europeo, recependo la visione delineata nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla realizzazione dello *spazio europeo dell'istruzione entro il 2025*, del 30 settembre 2020 nella quale vengono delineate le modalità con cui la cooperazione europea può arricchire ulteriormente la qualità, l'inclusività e la dimensione digitale e verde dei sistemi di istruzione e formazione, il Consiglio ha individuato delle priorità strategiche per il decennio 2020-2030.

La prima priorità strategica è «migliorare la qualità, l'equità, l'inclusione e il successo per tutti nell'istruzione nella formazione»:

«A livello di UE, la visione della qualità dell'istruzione e della formazione individua nella padronanza delle competenze chiave, comprese le competenze di base, il fondamento per il successo futuro, sostenuto da docenti e formatori altamente qualificati e motivati, nonché da altro personale della scuola. Benché in calo nell'ultimo decennio, l'abbandono dell'istruzione e della formazione, fenomeno che espone giovani e adulti a minori opportunità socioeconomiche, rimane una sfida, in particolare se si considerano le conseguenze previste della pandemia di COVID-19. Bisogna proseguire gli sforzi per abbassare il tasso di abbandono dell'istruzione e della formazione e puntare a garantire che un numero maggiore di giovani ottenga un titolo di istruzione secondaria di secondo grado.

I sistemi nazionali di istruzione e formazione sono riusciti a migliorare il loro rendimento in questi ambiti, ma è ancora necessario individuare misure politiche in grado di incrementare il successo scolastico di tutti i discenti.

Garantendo un'istruzione e una formazione di qualità e inclusive per tutti, gli

Stati membri possono ridurre ulteriormente le disuguaglianze sociali, economiche e culturali. Tuttavia, in tutta Europa i discenti che provengono da contesti svantaggiati, tra cui da zone rurali e remote, sono sovrarappresentati tra i discenti con risultati insufficienti e la pandemia di COVID-19 ha messo ancora più in luce l'importanza dell'equità e dell'inclusione nell'istruzione e nella formazione.

Per garantire un'istruzione veramente inclusiva e pari opportunità per tutti i discenti in tutti i livelli e i tipi di istruzione e formazione, sarebbe opportuno dissociare il completamento di un ciclo di studi e i relativi risultati dallo status sociale, economico e culturale o da altre circostanze personali.

Un'educazione e una cura della prima infanzia di qualità svolgono un ruolo particolarmente importante e dovrebbero essere ulteriormente potenziate in quanto punto di partenza per il futuro successo scolastico.

Vanno incoraggiate tutte le altre azioni finalizzate a una maggiore inclusione, per esempio quelle volte a sostenere l'accesso a un'istruzione inclusiva di qualità per le persone con disabilità, le persone con bisogni specifici di apprendimento, i discenti provenienti da un contesto migratorio e altri gruppi vulnerabili, a sostenere il reinserimento nei sistemi d'istruzione in una prospettiva di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e a offrire opportunità per entrare nel mercato del lavoro attraverso diversi percorsi di istruzione e formazione.

Un'istruzione e formazione inclusive implicano anche lo sviluppo della sensibilità di genere nei processi di apprendimento e in seno agli istituti di istruzione e formazione come pure la lotta e lo smantellamento degli stereotipi di genere, soprattutto quelli che limitano le scelte di ragazzi e ragazze per quanto riguarda il loro settore di studio. Le professioni tradizionalmente dominate da uomini o donne dovrebbero essere ulteriormente promosse presso le persone del sesso sottorappresentato. È inoltre necessario adoperarsi ulteriormente per conseguire un adeguato equilibrio di genere nelle posizioni dirigenziali negli istituti di istruzione e formazione.

Le tecnologie digitali svolgono un ruolo importante nel rendere gli ambienti di apprendimento, i materiali didattici e i metodi di insegnamento adattabili e appropriati per discenti eterogenei. Possono favorire un'inclusione autentica, a condizione che le questioni relative al divario digitale, sia in termini di infrastrutture che di competenze digitali, siano affrontate in parallelo».

La seconda priorità strategica consiste nel «fare in modo che

l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e le mobilità divengano una realtà per tutti»:

«Le sfide per la società come pure quelle tecnologiche, digitali, ambientali ed economiche incidono sempre più sul nostro modo di vivere e lavorare, nonché sulla distribuzione dei posti di lavoro e sulla domanda di capacità e competenze. L'elevato numero di transizioni di carriera che il cittadino medio europeo deve affrontare, unitamente all'aumento dell'età pensionabile, fanno sì che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita, anche mediante attività di sensibilizzazione, siano essenziali per una transizione giusta, dato che l'istruzione e i livelli di competenze, comprese quelle digitali, continuano a essere un fattore determinante nel mercato del lavoro.

L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita permea la visione e gli obiettivi globali dell'istruzione e formazione nell'UE e abbraccia in maniera olistica tutti i livelli e i tipi di istruzione e formazione, compresi l'apprendimento non formale e informale.

Servono ancora progressi per offrire un apprendimento lungo tutto l'arco della vita di qualità e per tutti i discenti, che garantisca anche permeabilità e flessibilità tra i diversi percorsi di apprendimento sotto diverse forme e in vari livelli di istruzione e formazione, come pure la validazione dell'apprendimento non formale e informale.

I sistemi di istruzione e formazione dovrebbero diventare più flessibili, resilienti, attraenti e adeguati alle esigenze future, rivolgendosi a un insieme più eterogeneo di discenti e offrendo il riconoscimento e la validazione dell'apprendimento precedente, opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione, anche a livelli di qualificazione superiori e durante tutta la vita lavorativa, con il sostegno di iniziative come quelle delle università europee e dei centri di eccellenza professionale, avviate tramite il programma Erasmus+.

Stiamo assistendo a un aumento delle esigenze del mercato del lavoro – che necessita di una diversa combinazione di competenze e qualifiche – nonché a cambiamenti strutturali nel panorama dell'IFP. Entrambi gli sviluppi richiedono un'IFP modernizzata, efficace, inclusiva ed eccellente che contribuisca ad affrontare le sfide riguardanti la società e il mercato del lavoro. Occorre continuare a sviluppare ulteriormente l'IFP quale percorso attraente e di qualità per l'occupazione e la vita.

Nell'UE il tasso medio di partecipazione degli adulti all'apprendimento rimane basso, il che compromette una crescita economica veramente sostenibile ed equa nell'Unione. Per rispondere meglio ai bisogni di una più ampia schiera di discenti, dato che un numero crescente di adulti dovrà riqualificarsi e migliorare il livello delle proprie competenze, non si può prescindere da innovazioni nei percorsi di apprendimento, da nuovi approcci pedagogici, compresi gli approcci individuali, e da contesti di apprendimento in tutti gli istituti di istruzione e formazione, anche in quelli di istruzione superiore, nonché all'interno dei luoghi di lavoro e delle comunità.

Andrebbero inoltre rafforzate misure volte a motivare gli adulti e permettere loro di acquisire competenze di base, in modo da garantire pari opportunità e una maggiore partecipazione sociale, rendendo in tal modo possibile un approccio olistico all'apprendimento degli adulti.

La mobilità dei discenti, dei docenti, dei formatori dei docenti e del personale è un elemento essenziale dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e un importante strumento di crescita personale, di occupabilità e adattabilità, e in quanto tale dovremmo continuare ad ampliarlo considerando che è un fattore chiave della cooperazione dell'UE e uno strumento per aumentare la qualità e l'inclusione nell'istruzione e formazione nonché promuovere il multilinguismo nell'UE. È importante cercare di trovare un equilibrio nei flussi di mobilità allo scopo di stimolare una circolazione ottimale di cervelli e monitorarla, anche attraverso il monitoraggio dei percorsi di carriera dei laureati e diplomati.

Bisogna adoperarsi ulteriormente per rimuovere gli ostacoli e le barriere esistenti a tutti i tipi di mobilità per l'insegnamento e l'apprendimento, comprese, tra l'altro, le questioni connesse all'accesso, all'orientamento, ai servizi agli studenti e al riconoscimento, anche alla luce dell'impatto di eventuali restrizioni di viaggio attuali o future.

Inoltre, per rafforzare la cooperazione tra gli istituti di istruzione e promuovere la mobilità, resta ancora del lavoro da fare in settori quali il riconoscimento reciproco automatico dei titoli di studio e delle qualifiche e dei periodi di studio all'estero, e la garanzia della qualità. Sono necessari sforzi costanti per avvalersi delle iniziative europee volte a promuovere la mobilità, comprese quelle finanziate nell'ambito di Erasmus+».

La terza priorità strategica mira a «rafforzare le competenze e la motivazione nelle professioni nel settore dell'istruzione»:

«I docenti, i formatori, il personale pedagogico e della scuola, così come i leader nel settore dell'istruzione e della formazione, a tutti i livelli, sono al centro dell'istruzione e della formazione. Per sostenere l'innovazione, l'inclusione, la qualità e i risultati nell'istruzione e nella formazione, gli educatori devono essere altamente competenti e motivati, il che richiede una serie di opportunità di apprendimento professionale e sostegno lungo tutto l'arco della loro carriera.

Occorre prestare più che mai attenzione al benessere dei docenti, dei formatori e del personale della scuola nei sistemi di istruzione e formazione, fattore importante anche per la qualità dell'istruzione e della formazione, in quanto incide non solo sulla soddisfazione dei docenti ma anche sulla qualità dell'insegnamento.

È inoltre necessario aumentare l'attrattività della professione di docente e rivalorizzarla; questo aspetto è sempre più importante in un momento in cui i paesi dell'UE si trovano ad affrontare carenze di docenti e l'invecchiamento del corpo docente.

In aggiunta, il ruolo centrale della leadership nel settore dell'istruzione e formazione andrebbe tenuto in considerazione quando si progettano contesti e condizioni favorevoli allo sviluppo delle competenze e della motivazione dei docenti, dei formatori e del personale della scuola, assicurando in tal modo che gli istituti di istruzione e formazione funzionino come organizzazioni apprendenti. Iniziative quali le Teacher Academy europee, che saranno avviate attraverso il programma Erasmus+, faciliteranno la creazione di reti, la condivisione delle conoscenze e la mobilità tra istituti offrendo a docenti e formatori opportunità di apprendimento in tutte le fasi della loro carriera, condividendo migliori pratiche e pedagogie innovative e consentendo l'apprendimento reciproco su scala europea».

La quarta priorità strategica mira a «rafforzare l'istruzione superiore europea»:

«Il settore dell'istruzione superiore e gli stessi istituti di istruzione superiore hanno dimostrato la propria resilienza e capacità di far fronte a cambiamenti imprevisti, come la pandemia di COVID-19. La crisi ha inasprito le sfide che restano, ma ha anche creato opportunità di ulteriore sviluppo nell'ambito della prevista agenda per la trasformazione dell'istruzione superiore.

Nel prossimo decennio gli istituti di istruzione superiore saranno incoraggiati a trovare nuove forme di cooperazione più approfondita, in particolare creando alleanze transnazionali, mettendo in comune le loro conoscenze e risorse e creando maggiori opportunità per la mobilità e la partecipazione di studenti e personale, nonché per dare una spinta alla ricerca e all'innovazione, anche attraverso la piena attuazione dell'iniziativa delle università europee.

Si è già svolto un lavoro efficace in vista della creazione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore (SEIS) nell'ambito del processo di Bologna. In futuro sarà importante continuare a lavorare nell'ambito del processo di Bologna, creando nel contempo sinergie maggiori e più forti con lo Spazio europeo della ricerca (SER) ed evitando strutture o strumenti paralleli o doppi».

La quinta priorità strategica mira a «sostenere le transizioni verde e digitale nell'istruzione e nella formazione attraverso l'istruzione e la formazione»:

«Le transizioni verde e digitale sono al centro dell'agenda dell'Unione per il prossimo decennio. Sia la transizione verso un'economia circolare, climaticamente neutra e sostenibile dal punto di vista ambientale, sia quella verso un mondo più digitale avranno un impatto sociale, economico e occupazionale significativo. Se non garantiremo che tutti i cittadini acquisiscano le conoscenze, le competenze, le abilità e gli atteggiamenti necessari per far fronte a tali sfide, una trasformazione socialmente giusta dell'UE sarà impossibile.

È necessario consentire un profondo cambiamento nel comportamento e nelle competenze degli individui, cominciando dai sistemi e dagli istituti di istruzione e formazione in quanto catalizzatori. Gli istituti di istruzione e formazione devono includere le dimensioni verde e digitale nel proprio sviluppo organizzativo. A tal fine servono investimenti, in particolare negli ecosistemi educativi digitali, non solo per integrare una prospettiva di sostenibilità ambientale così come competenze digitali di base e avanzate in tutti i livelli e tipi di istruzione e formazione, ma anche per garantire che le infrastrutture di istruzione e formazione siano conseguentemente preparate ad affrontare questi cambiamenti e a educare in tal sen-

so. Riorientare gli istituti di istruzione e formazione verso un approccio che coinvolga tutta la scuola e creare contesti di istruzione inclusivi, sani e sostenibili sono aspetti fondamentali per realizzare i cambiamenti necessari alle transizioni verde e digitale. Inoltre, di conseguenza, le imprese, le autorità nazionali, regionali e locali e i pertinenti portatori di interesse devono sviluppare strategie e titolarità condivisa. In tale contesto, è importante modernizzare gli indirizzi di studio su scienza, tecnologia, ingegneria, arti e matematica (STEAM)».

Per il raggiungimento delle finalità strategiche viene promosso ulteriormente l'uso efficace del metodo di coordinamento e vengono individuati due cicli di lavoro: il primo, dal 2021 al 2025, finalizzato alla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione, il secondo fino al termine del decennio.

Per ciascun ciclo saranno poi definite delle aree prioritarie per la cooperazione europea che dovrebbero consentire a tutti gli Stati membri di cooperare su questioni più ampie assicurando anche attività di apprendimento tra pari e consulenza tra pari quali conferenze, seminari, laboratori.

Nella Comunicazione, tra l'altro, viene definito anche un meccanismo di governance, mantenendo per il primo ciclo i meccanismi già collaudati (gruppi di lavoro, formazione dei direttori generali, strumenti di apprendimento tra pari, coinvolgimento degli altri organismi di governance), sottolineando come questi debbano adeguarsi alle nuove priorità strategiche collaborando anche per definire soluzioni di governance a volte a facilitare la comunicazione efficiente delle informazioni tanto a livello tecnico quanto a livello politico evitando di creare nuove strutture e oneri aggiuntivi per gli Stati membri.

Anche in questo caso centrale è il processo di valutazione *in itinere* sui risultati gradualmente ottenuti.

«il monitoraggio annuale avverrà anche attraverso la relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione elaborata dalla commissione, che segue i progressi verso il conseguimento di tutti i traguardi e gli indicatori a livello dell'UE concordati, compresi i sottoindicatori, nel settore dell'istruzione della formazione e contribuisce altresì al processo del semestre europeo».

In relazione all'obiettivo di realizzare uno spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 rileva poi la Comunicazione [COM(2017) 673 final] con la quale la Commissione ha definito la sua visione basandosi su iniziative quali:

- la nuova agenda europea per le competenze;
- investire nei giovani d'Europa;
- migliorare e modernizzare l'istruzione;
- sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto;
- una nuova agenda dell'Unione di iniziative per l'istruzione superiore.

La Commissione ha poi individuato tre direzioni principali: (i) incoraggiare la mobilità transfrontaliera; (ii) investire nelle persone e nella loro istruzione; (iii) rafforzare il senso di identità europea e la consapevolezza del patrimonio culturale.

La Comunicazione è stata seguita da una successiva comunicazione del 2020 nella quale viene definita la visione sull'ulteriore sviluppo dello spazio europeo dell'istruzione collegandolo a NextGenerationEU e al quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

5. *L'obiettivo 4 dell'Agenda 2030: "Istruzione di qualità"*

La strategia si pone in linea con l'obiettivo 4 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e approvata dall'assemblea generale dell'ONU.

L'Agenda 2030 è un programma di azione per le persone, il pianeta la prosperità, composto da 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile inquadrati nel contesto di un programma costituito da 169 *target*, associati ai 17 obiettivi da raggiungere entro il 2030. Nel complesso l'agenda tocca i temi legati ai diritti umani, e ai profili economici e sociali.

L'obiettivo 4 garantisce tutti un'educazione di qualità, equa e inclusiva. Esso si articola in diversi *target* da raggiungere entro il 2030:

4.1. *garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti;*

4.2.. *garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione prescolastiche così da essere pronti alla scuola primaria;*

4.3. *garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria -anche universitaria- che sia economicamente vantaggiosa e di qualità;*

4.4. *aumentare considerevolmente entro il 2030 il numero di giovani e adulti con competenze specifiche -anche tecniche e professionali- per l'occupazione, posti di lavoro dignitosi e per l'imprenditoria;*

4.5. *eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità;*

4.6. *garantire entro il 2030 che tutti i giovani e gran parte degli adulti, sia uomini che donne, abbiano un livello di alfabetizzazione ed una capacità di calcolo;*

4.7. *garantire entro il 2030 che tutti i discendenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile;*

4.a. *costruire e potenziare le strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti;*

4.b. *espandere considerevolmente entro il 2020 a livello globale il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli Stati africani, per garantire l'accesso all'istruzione superiore – compresa la formazione professionale, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i programmi tecnici, ingegneristici e scientifici – sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo;*

4.c. aumentare considerevolmente entro il 2030 la presenza di insegnanti qualificati, anche grazie alla cooperazione internazionale, per la loro attività di formazione negli stati in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati e i piccoli stati insulari in via di sviluppo.

6. L'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Un cambiamento significativo nel sistema di istruzione e formazione, anche sul piano organizzativo e strutturale, nonché delle stesse infrastrutture, è indotto dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il PNRR fa parte del Next Generation EU, programma di rilancio economico attivato dall'unione europea dedicato agli Stati membri per far fronte alla crisi determinata dalla pandemia da Covid-19.

Il PNRR si pone tra gli obiettivi quello di creare una pubblica amministrazione più efficiente digitalizzata, trasporti più sostenibili e diffusi, una sanità pubblica più moderna e vicina ai territori, una maggiore coesione territoriale, un mercato del lavoro più dinamico senza discriminazioni di genere e generazionali, un maggiore investimento sulla ricerca e sul sistema di istruzione più innovativo inclusivo.

Con specifico riferimento al settore dell'istruzione nel PNRR vengono individuate 6 riforme e 11 linee di investimento che si inseriscono in una cornice – *la scuola per l'Italia di domani* – finalizzata a realizzare interventi per una scuola innovativa, sostenibile, sicura e inclusiva.

Le 6 riforme sono finalizzate a porre il sistema scolastico al centro dello sviluppo del paese integrandolo con la dimensione europea, in linea con le linee guida della Commissione europea e con il regolamento Ue numero 241 del 2021.

Le riforme per la scuola futura riguardano:

(i) gli istituti tecnici e professionali - al fine di allineare il curriculum alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del paese rispondendo, in particolare, alle esigenze di innovazione emer-

se dal piano nazionale dell'industria 4.0, e alla innovazione digitale in atto nei settori del mercato del lavoro;

(ii) gli ITS - al fine di semplificarne il modello organizzativo e didattico colmando, rispetto ai singoli territori, il disallineamento tra domanda e offerta del lavoro;

(iii) l'orientamento - al fine di introdurre moduli di orientamento nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, nei quarti e quinti anni, utilizzando una piattaforma digitale di orientamento nella quale caricare le informazioni relative all'offerta formativa terziaria degli atenei e degli ITS, cercando, così, di mettere in sinergia il sistema di istruzione con quello universitario e con il mondo del lavoro; ampliando anche la sperimentazione dei licei e tecnici quadriennali;

(iv) il reclutamento dei docenti - un obiettivo legato al ripensamento della formazione iniziale dei docenti finalizzata a garantire un miglioramento della qualità dei percorsi educativi;

(v) la riorganizzazione del sistema scolastico - intervenendo sul dimensionamento della rete scolastica nonché sul numero degli studenti per classe;

(VI) la scuola di alta formazione per docenti e personale - attraverso l'istituzione di una scuola di alta formazione e formazione continua per i dirigenti scolastici, per gli insegnanti e per il personale A.T.A. coinvolgendo indire, INVALSI, e università tanto italiane quanto straniere al fine di garantire una formazione pedagogica e didattica che consenta di affrontare le sfide della trasmissione di competenze metodologiche, digitali e culturali nell'ambito di una didattica di alta qualità.

Le 11 linee di investimento riguardano 6 le infrastrutture (nuove scuole, asili nido e scuole d'infanzia, mense strutture per lo sport, messa in sicurezza, scuole 4.0) e 5 le competenze (riduzione dei divari; ITS, didattica digitale, nuove competenze, estensione del tempo pieno).

In questo contesto l'obiettivo generale è quello di realizzare un sistema educativo in grado di garantire il diritto allo studio e l'acquisizione di capacità e competenze, anche digitali, tali da cogliere le sfide del futuro, superando ogni tipo di disparità e contrastando dispersione scolastica,

povertà educativa e divari territoriali. Dunque, una scuola che formi cittadini e cittadine consapevoli in grado di poter essere determinanti nei processi di transizione digitale ed ecologica dell'Italia.

7. *Il Piano Scuola 4.0*

Particolarmente rilevante in questo contesto di riforma è il Piano Scuola 4.0 il cui obiettivo è la trasformazione digitale della scuola attraverso la realizzazione di ambienti di apprendimento ibridi, in modo da fondere le potenzialità educative e didattiche degli spazi fisici e degli ambienti digitali, accompagnando la transizione digitale della scuola italiana trasformando le aule scolastiche in ambienti di apprendimento innovativi, connessi e digitali.

Il Piano Scuola 4.0 si compone di due azioni:

- *azione 1 - next generation classrooms* mirante a trasformare le aule tradizionali delle scuole primarie, secondarie di primo e di secondo grado in ambienti di apprendimento innovativi in modo da favorire l'apprendimento attivo e collaborativo di studenti e studentesse, la collaborazione all'interazione fra studenti e docenti, la motivazione ad apprendere, il benessere emotivo, il *peer learning*, lo sviluppo di *problem solving*, la coprogettazione, l'inclusione e la personalizzazione della didattica. La trasformazione in ambienti digitali è finalizzata a sviluppare abilità sociali e abilità fisica;

- *azione 2 - next generation Labs*, volta realizzare laboratori per le professioni digitali del futuro in tutte le scuole secondarie di secondo grado. Si tratta di laboratori tematici nei quali, a seconda degli indirizzi specifici di studio dell'istituto, si potranno apprendere competenze in materia di robotica e automazione; intelligenza artificiale; *cloud computing*; *cybersecurity*; *internet of things*; *making*, modellazione stampa 3D e 4D; creazione di prodotti e servizi digitali; creazione e fruizione di servizi di realtà virtuale aumentata; comunicazione digitale; elaborazione analisi e studio dei *big data*; economia digitale, *e-commerce* e *blockchain*.

CAPITOLO 5

L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'organizzazione statale. – 3. L'organizzazione regionale e degli enti territoriali. – 4. Le sedi di concertazione. – 5. Il sistema nazionale di istruzione. – 6. Gli istituti non paritari, le scuole di tendenza, le scuole italiane all'estero. – 7. Le reti di scuole. – 8. L'autonomia scolastica. – 9. Funzione di indirizzo, funzione di gestione e funzione di controllo. – 10. Le aggregazioni territoriali. – 11. Il dirigente scolastico. – 12. Gli organi collegiali. – 13. Il collegio dei docenti. – 14. Il consiglio di circolo o di istituto. – 15. La giunta esecutiva. – 16. Il comitato per la valutazione dei docenti. – 17. La partecipazione degli studenti e delle famiglie. – 18. Il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (P.T.O.F.).

1. *Premessa*

Parlare di organizzazione del sistema d'istruzione e formazione significa parlare di un'organizzazione che si stratifica su diversi livelli: europeo e nazionale. All'interno di quest'ultimo, l'organizzazione conta diversi attori che operano su base nazionale, regionale, provinciale, comunale. Ma quelli appena citati non sono gli unici ambiti territoriali di riferimento per alcuni soggetti facenti parte dell'organizzazione del sistema educativo in quanto, per rispondere a diverse esigenze organizzative e migliorare la qualità dei servizi offerti sul territorio, sono stati individuati altri ambiti territoriali di riferimento. Si pensi agli Ambiti Territoriali individuati dalle Regioni per l'assegnazione del personale scolastico.

L'organizzazione del sistema nazionale di istruzione, come si è visto, conta diversi soggetti, pubblici e privati, con funzioni differenziate.

In aggiunta ai "tradizionali" enti che fanno parte del sistema, fanno poi parte del complesso sistema organizzativo le istituzioni scolastiche e

gli altri organismi di formazione istituiti sul territorio.

2. *L'organizzazione statale*

Muovendo dal livello nazionale, e quindi con una competenza estesa su tutto il territorio, troviamo il Ministero dell'istruzione che nel tempo ha subito diverse riforme con una riscrittura delle competenze e un diverso abbinamento al settore dell'università e della ricerca scientifica.

Il Ministero è articolato in due Dipartimenti: Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione e il Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali.

I Dipartimenti a loro volta sono suddivisi in Direzioni generali diversamente articolate al loro interno.

Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione:

- Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale;
- Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione;
- Direzione generale per il personale scolastico;
- Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'orientamento scolastico;
- Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali;
- Direzione generale per le risorse umane e finanziarie;
- Direzione generale per i Sistemi Informativi e la Statistica;
- Direzione generale per la progettazione organizzativa, l'innovazione dei processi amministrativi, la comunicazione e i contratti.

In linea con il processo di decentramento funzionale operato con la riforma Bassanini e poi ulteriormente sviluppato, anche grazie al riconoscimento della "autonomia" alle scuole, che verrà analizzata nel prosieguo, le funzioni svolte dal Ministero sono rivolte prevalentemente alla definizione del quadro di riferimento per la progettazione curricolare delle

istituzioni scolastiche (ordinamenti, *curricula*, indicazioni nazionali e linee guida), alla individuazione della organizzazione generale della istruzione scolastica (stato giuridico del personale della scuola formazione dei dirigenti scolastici e del personale docente nonché del personale amministrativo tecnico e ausiliario della scuola), e alla definizione di criteri e parametri per l'attuazione degli interventi sociali nella scuola e per gli interventi finalizzati a garantire un riequilibrio territoriale della qualità del servizio scolastico ed educativo.

Il Ministero si occupa, tra l'altro, anche di ambiti quali ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative, del riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale, nonché della definizione degli indirizzi per il sistema nazionale di valutazione, e degli indirizzi in materia di scuole paritarie e scuola e dei corsi di istruzione non statale.

Il Ministero è a sua volta articolato a livello periferico negli Uffici scolastici regionali (USR) che hanno il compito di *«vigilare sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati»*.

Art. 7, comma 2, d.P.c.m. 30 settembre 2020, n. 166 *«L'ufficio scolastico regionale vigila sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati; cura l'attuazione, nell'ambito territoriale di propria competenza, delle politiche nazionali per gli studenti; provvede alla costituzione della segreteria del consiglio regionale dell'istruzione a norma dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233. Il dirigente di livello generale preposto all'ufficio scolastico regionale adotta, per i dirigenti di livello non generale assegnati all'ufficio medesimo, gli atti di incarico e stipula dei contratti individuali di lavoro. Per gli uffici scolastici regionali di livello non generale, il dirigente titolare è individuato dal dirigente di livello generale della direzione generale per le risorse umane e finanziarie, che adotta il relativo incarico e stipula il contratto individuale di lavoro e, su proposta del predetto dirigente titola-*

re dell'ufficio scolastico regionale, adotta, altresì, gli atti di incarico e stipula dei contratti individuali di lavoro per tutti gli altri dirigenti di livello non generale assegnati all'ufficio medesimo. L'ufficio scolastico regionale provvede alla gestione amministrativa e contabile delle attività strumentali, contrattuali e convenzionali di carattere generale, comuni agli uffici dell'Amministrazione regionale. Al fine di assicurare la continuità istituzionale del servizio scolastico a salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini, attiva la politica scolastica nazionale sul territorio supportando la flessibilità organizzativa, didattica e di ricerca delle istituzioni scolastiche; integra la sua azione con quella dei comuni, delle province e della Regione nell'esercizio delle competenze loro attribuite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la Regione e gli enti locali; cura i rapporti con l'amministrazione regionale e con gli enti locali, per quanto di competenza statale, per l'offerta formativa integrata, l'educazione degli adulti, nonché l'istruzione e formazione tecnica superiore e i rapporti scuola-lavoro; esercita la vigilanza sulle scuole non statali paritarie e non paritarie, nonché sulle scuole straniere in Italia; svolge attività di verifica e di vigilanza al fine di rilevare l'efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche; valuta il grado di realizzazione del piano per l'offerta formativa; assegna alle istituzioni scolastiche ed educative le risorse di personale ed esercita tutte le competenze, ivi comprese le relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'Amministrazione centrale; assicura la diffusione delle informazioni; esercita le attribuzioni, assumendo legittimazione passiva nei relativi giudizi, in materia di contenzioso del personale della scuola, nonché del personale amministrativo in servizio; supporta le istituzioni scolastiche ed educative statali, in raccordo con la direzione generale per le risorse umane e finanziarie, in merito alla assegnazione dei fondi alle medesime istituzioni. L'ufficio scolastico regionale cura, inoltre, le attività connesse ai procedimenti per responsabilità penale, amministrativo-contabile e disciplinare a carico del personale amministrativo in servizio presso l'ufficio scolastico regionale esclusi i dirigenti di prima fascia e fatte salve le competenze di cui all'articolo 6, comma 4, lettere o) e q)».

All'interno del Ministero opera anche un Corpo Ispettivo, composto dai dirigenti che svolgono funzione tecnico-ispettiva e operano anche a livello territoriale (art. 8 d.P.C.M. 30 settembre 2020, n. 166).

3. L'organizzazione regionale e degli enti territoriali

Fanno parte poi del sistema di istruzione anche le Regioni e gli enti territoriali. Quanto alle prime, come si è già menzionato nel richiamare le previsioni attuative della legge Bassanini, concorrono a definire molte funzioni del sistema di istruzione nonché dell'istruzione e formazione professionale.

E così sono passati agli enti presenti sul territorio la definizione del calendario scolastico, la programmazione dell'offerta formativa integrata di istruzione e formazione, la distribuzione della rete scolastica sul territorio, la definizione degli ambiti territoriali di riferimento per il personale docente, l'istituzione e la chiusura di scuole, il diritto allo studio borse di studio.

In particolare, ai Comuni alle Province (e alle Città Metropolitane, ove costituite) sono state trasferite le competenze amministrative anche in campo scolastico quali l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap in situazioni di svantaggio; il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento degli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

Ai Comuni spettano funzioni relative, ad esempio, alla definizione dei programmi di educazione degli adulti, agli interventi di prevenzione della dispersione scolastica, alla realizzazione di azioni volte a garantire pari opportunità di istruzione, che si aggiungono al potere di formulare pro-

poste di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (presidenze) secondo i criteri stabiliti nella Regione.

4. Le sedi di concertazione

Tra gli organi che incidono sulla disciplina del sistema di formazione e di istruzione troviamo le conferenze: si tratta di nuovi organi politici nei quali viene garantita la concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, comunemente indicata come Conferenza Stato-Regioni è la sede in cui il governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale. Essa persegue l'obiettivo di realizzare la collaborazione tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali, consentendo a queste ultime di partecipare alle scelte del governo nelle materie di comune interesse.

Alla Conferenza Stato Regioni si affianca la Conferenza Stato città e autonomie locali, istituita con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 2 luglio 1996, allo scopo di garantire il coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali. In sede di Conferenza Stato città e autonomie locali vengono discussi e affrontati i problemi relativi all'ordinamento, al funzionamento degli enti locali, nonché delle iniziative legislative degli atti generali del governo a ciò attinenti e delle questioni relative alle attività di gestione di erogazione dei servizi pubblici, nonché di ogni altro problema connesso con gli scopi della stessa conferenza.

Un terzo tipo di conferenza è rappresentato dalla Conferenza Unificata, istituita con il decreto legislativo 281 del 1997. Si tratta del luogo in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane possono esprimersi e, dunque, partecipare alle scelte del Governo nelle materie di comune interesse.

Parte dei provvedimenti attuativi della c.d. Buona Scuola, tra i quali la definizione dell'offerta formativa dei percorsi, è stata discussa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province au-

tonome di Trento e di Bolzano.

5. *Il sistema nazionale di istruzione*

Il sistema nazionale di istruzione è costituito da scuole statali e da scuole non statali paritarie che possono essere gestite da soggetti pubblici (Regioni o enti locali) o da privati.

Secondo quanto espressamente previsto all'articolo 1 del decreto ministeriale n. 83 del 2008 *«ai sensi della legge 62/2000 fanno parte del sistema nazionale di istruzione le scuole statali e le scuole riconosciute paritarie; entrambe le categorie, pertanto, assolvono a un servizio pubblico»*.

In questo caso la nozione di servizio pubblico fatta propria dal legislatore non è evidentemente una nozione *soggettiva*, secondo la quale è pubblico un servizio che viene erogato da un soggetto pubblico, bensì una nozione *oggettiva* che considera pubblico il servizio erogato per il pubblico, cioè nell'interesse della collettività.

Ai sensi della legge n. 62 del 2000 le scuole paritarie sono abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale.

Ai fini del riconoscimento della parità, la scuola deve presentare, secondo quanto espressamente richiesto dall'articolo 1, commi 4, 5 e 6 della legge n. 62 del 2000, requisiti funzionali, organizzativi e strutturali tali da consentirne l'ingresso nel Sistema Nazionale di istruzione.

I requisiti sono:

- *«un progetto educativo in armonia con i principi della costituzione;*
- *un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti alle disposizioni vigenti;*
- *attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci;*
- *la disponibilità dei locali, arredi attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti;*
- *l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica;*

- *l'iscrizione alla Scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare;*
- *l'applicazione delle norme vigenti in materia di insegnamento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio;*
- *l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, a iniziare dalla prima classe;*
- *personale docente fornito del titolo di abilitazione;*
- *contratti individuali di lavoro per personale dirigente insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore;*
- *sono soggetta alla valutazione dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale di valutazione;*
- *in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie del personale docente purché fornito di relativi titoli scientifici».*

Il processo per il riconoscimento della parità delle strutture, che, come detto, possono essere gestite tanto da soggetti pubblici quanto da soggetti privati, può riguardare anche *complessi scolastici* costituiti da scuole appartenenti anche a gradi, ordine o tipologie diversi, operanti in un'unica sede o anche in un ambito territoriale compatibile con la continuità dei corsi.

6. *Gli istituti non paritari, le scuole di tendenza, le scuole italiane all'estero*

Si differenziano dalle scuole paritarie, quegli istituti che, ad eccezione dell'infanzia, non possono fregiarsi del titolo di scuola.

Si tratta di istituti che, non facendo parte del sistema nazionale di istruzione, non possono rilasciare diplomi, attestati o comunque titoli aventi valore legale e, dunque, non possono essere sede di assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione.

Secondo quanto espressamente previsto dalla legge n. 27 del 2006:

«sono scuole non paritarie quelle che svolgono un'attività organizzata di insegnamento e che presentano le seguenti condizioni di funzionamento:

- a. un progetto educativo e relativo offerta formativa, conforme ai principi della costituzione all'ordinamento scolastico italiano, finalizzati agli obiettivi generali e specifici di apprendimento correlati al conseguimento dei titoli di studio;*
- b. la disponibilità di locali, arredi attrezzature conformi alle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza dei locali scolastici, e adeguati alla funzione, in relazione al numero degli studenti;*
- c. l'impiego di personale docente e di un coordinatore delle attività educative e didattiche forniti di titoli professionali coerenti con gli insegnamenti impartiti e con l'offerta formativa della scuola, nonché di idoneo personale tecnico e amministrativo;*
- d. alunni frequentanti, in età non inferiore a quella prevista dai vigenti ordinamenti scolastici, in relazione al titolo di studio da conseguire, per gli alunni delle scuole statali o paritarie» (art. 1 bis, comma 4, aggiunto in sede di conversione).*

Inoltre, è espressamente fatto divieto *«alle scuole paritarie di svolgere esami di idoneità per gli alunni che abbiano frequentato le scuole non paritarie che dipendano dallo stesso gestore o da altro con cui il gestore abbia comunque comunanza di interessi».*

Le scuole non paritarie sono iscritte in elenchi regionali che vengono aggiornati annualmente e, non facendo parte del sistema nazionale di istruzione, gli studenti al termine del percorso, o in caso di trasferimento in una scuola statale o paritaria, devono sostenere un esame di idoneità.

Diverso il caso delle cosiddette *scuole di tendenza*, caratterizzate da una forte marcatura confessionale. Tali istituti, in ragione delle caratteristiche organizzative e dei contenuti formativi, possono ottenere il riconoscimento della parità o meno a seconda che presentino le condizioni previste dalla legge n. 62 del 2000.

Completano il quadro delle istituzioni del sistema scolastico le c.d. *scuole italiane all'estero*. Si tratta, secondo le previsioni contenute nella

legge n. 107 del 2015, in particolare nel decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, di istituzioni scolastiche la cui finalità è quella di favorire «*la centralità del modello educativo e formativo della scuola italiana nella società della conoscenza in contesti multiculturali e pluralistici, fondato sui valori dell'inclusività, dell'interculturalità, della democrazia e della donna non discriminazione*»; diffondere «*la promozione della lingua e della cultura italiana all'estero in un sistema valoriale europeo ed in una dimensione internazionale*»; perseguire «*prioritariamente gli obiettivi formativi in cui si ispira il sistema nazionale di istruzione e formazione in conformità con la legge n. 107 del 2015*».

Le scuole italiane all'estero fanno capo a una cabina di regia di cui fanno parte rappresentanti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale del Ministero dell'istruzione, ma sono dipendenti dalla Ministero degli esteri attraverso le ambasciate e i consolati.

Accanto alle scuole statali all'estero, che funzionano come le scuole italiane, troviamo le scuole paritarie all'estero e le altre scuole italiane all'estero, si tratta in quest'ultimo caso di sezioni italiane istituite all'interno di scuole straniere o internazionali. Completano il quadro poi le associazioni delle scuole italiane all'estero, i corsi promossi dagli enti gestori o altre iniziative per la lingua e la cultura italiana all'estero e i lettori che vengono inviati presso Università straniere per svolgere attività di promozione della lingua e della cultura italiana.

7. Le reti di scuole

Le scuole, come detto, possono essere organizzate in rete. La rete di scuole è stata istituita dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275.

Si tratta di un istituto cui possono fare ricorso le istituzioni scolastiche, nell'esercizio della loro autonomia, finalizzato essenzialmente ad ampliare l'offerta formativa.

Per la costituzione delle reti scolastiche è necessario che le scuole addivengano alla sottoscrizione di un accordo che, secondo quanto espres-

samente previsto al comma 2 dell'articolo 7, *«può avere ad oggetto attività didattiche, di ricerca, sperimentazione sviluppo, di formazione e aggiornamento, di amministrazione contabilità, ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci, di acquisto di beni e servizi, di organizzazione e di altre attività coerenti con le finalità istituzionali».*

L'approvazione dell'accordo spetta al consiglio di circolo o di istituto o, nel caso in cui siano incluse attività didattiche o di ricerca, sperimentazione e sviluppo, la competenza per la sua approvazione spetta anche dal collegio dei docenti delle singole scuole interessate per la parte di propria competenza (comma 2).

Il comma 6 dell'articolo 7 prevede poi che possano essere istituiti, nell'ambito delle reti di scuole, laboratori finalizzati alla ricerca didattica e alla sperimentazione (lett. a); alla documentazione, secondo procedure definite a livello nazionale, per la più ampia circolazione, anche attraverso rete telematica, di ricerche, esperienze, documenti e informazioni (lett. b); alla formazione in servizio del personale scolastico (lett. c); all'orientamento scolastico e professionale (lett. d).

L'accordo di rete individua il soggetto responsabile della gestione delle risorse e definisce i rapporti tra i diversi enti. Nell'accordo devono essere obbligatoriamente definite le finalità del progetto, la durata, le competenze e i poteri dei vari soggetti interessati, le risorse professionali e finanziarie messe a disposizione dalla rete delle singole istituzioni.

L'accordo può anche prevedere lo scambio temporaneo di docenti, previo accordo degli stessi, affinché questi possano essere impegnati in progetti specifici. L'adesione a questo tipo di scambi da parte del docente comporta la sua rinuncia al trasferimento per la durata dell'impegno previsto nel progetto stesso.

Le possibilità di costituzione delle reti sono state ampliate significativamente con la legge n. 107 del 2015 che prevede la costituzione di accordi di rete promossi dagli uffici scolastici regionali e finalizzati

«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 culturali di interesse territoriale, da definire sulla base di accordi tra autonomie scolastiche di un medesimo ambito territoriale, definiti accordi di rete.

1. Gli accordi di rete individuano:

- a) i criteri e le modalità per l'utilizzo dei docenti nella rete, nel rispetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di non discriminazione sul luogo di lavoro, nonché di assistenza e di integrazione sociale delle persone con disabilità, anche per insegnamenti opzionali, specialistici, di coordinamento e di progettazione funzionale ai piani triennali per l'offerta formativa di più istituzioni scolastiche inserite nella rete;*
- b) i piani di formazione del personale scolastico;*
- c) le risorse da destinare alla rete per il perseguimento delle proprie finalità;*
- d) le forme e le modalità per la trasparenza e la pubblicità delle decisioni dei rendiconti delle attività svolte».*

La costituzione delle reti di scuole consente una maggiore elasticità anche con riferimento alla definizione degli organici funzionali di istituto, soprattutto con riferimento all'assegnazione di personale con competenze tali da garantire la gestione dei laboratori istituiti nell'ambito della rete di scuole di cui al menzionato comma 6.

Gli ultimi due commi dell'articolo 7 prevedono la possibilità per le scuole di promuovere e partecipare ad accordi e convenzioni con il comune coinvolgendo, su progetti determinati, più scuole, enti associazioni del volontariato e privato sociale (comma 9), o ancora convenzioni con Università statali o private ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio che intendono dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi (comma 8).

La rete non è l'unica forma di accordo a disposizione della scuola che può partecipare a consorzi, dare vita ad agenzie temporanee di scopo con Università o altri soggetti privati per rispondere a bandi pubblici, stipulare accordi di programma per il conseguimento di scopi specifici, attivare protocolli d'intesa.

8. *L'autonomia scolastica*

Caratteristiche essenziale delle scuole e l'essere dotate di "autonomia". Al fine di comprendere l'esatta portata del concetto di autonomia occorre fare qualche passo indietro fino alla legge delega 30 luglio 1973, n. 477 nella quale vengono riconosciuti i presupposti per una forte autonomia del dirigente e degli insegnanti. La legge delega si pone come base per la costruzione di un processo unitario di aggregazione e di mobilitazione verso nuovi rapporti didattici del diritto allo studio.

La legge delega rappresenta il primo passo concreto di decentramento delle funzioni da parte dell'autorità centrale nonché di apertura partecipativa alla gestione della istituzione scolastica recependo le sollecitazioni dei movimenti sessantottini. Non è un caso, infatti, che la legge delega preveda il recupero del rapporto tra scuola e società negletto nel passato, valorizzando la libertà di insegnamento nella sua garanzia costituzionale. E così l'insegnamento viene identificato come libertà, cioè *«come autonomia didattica e come libera espressione culturale dell'insegnante nel rispetto dei principi costituzionali e secondo gli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato»*.

Si deve alla legge delega l'apertura partecipata al governo della scuola che trova la propria disciplina all'interno del titolo secondo della legge che, oltre all'istituzione di nuovi organi collegiali, prevede il riordino di quelli esistenti (consiglio di istituto, consiglio di classe e consiglio scolastico provinciale). I nuovi organi collegiali previsti dalla norma sono destinati a operare a livello di circolo didattico e di istituto, a livello distrettuale, a livello provinciale a livello nazionale.

I circoli didattici e istituti scolastici vengono dotati di autonomia amministrativa per le spese di funzionamento amministrativo e didattico, finanziate da appositi stanziamenti.

Con i cosiddetti decreti delegati il carattere partecipativo della scuola

viene ulteriormente rimarcato tanto che con il decreto del Presidente della Repubblica n. 416/1974, modificato con la legge 14 gennaio 1975, n.1, vengono istituiti gli organi collegiali a livello di circolo, di istituto, distrettuale, provinciale e nazionale.

Con il d.P.R. n. 417 del 1974 viene disciplinato lo stato giuridico del personale docente, direttivo e ispettivo, della scuola materna, elementare secondaria e artistica dello Stato, garantendo la libertà di insegnamento posta a presidio della formazione della personalità degli alunni. E così la funzione docente viene descritta come *«l'esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo all'elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità»*.

Alle normali attività di didattica si aggiungono attività di formazione nonché le ore per la partecipazione ai lavori delle diverse commissioni.

Con il d.P.R. n. 418 viene disciplinato il compenso per lavoro straordinario del personale ispettivo direttivo della scuola materna, elementare, secondaria e artistica e con il d.P.R. n. 419 viene disciplinata la sperimentazione e la ricerca educativa nonché l'aggiornamento culturale e professionale e la istituzione dei relativi istituti.

Il d.P.R. n. 420 dello stesso anno disciplina lo stato giuridico del personale non insegnante statale delle scuole materne, elementari secondarie e artistiche.

La tappa successiva del percorso verso il riconoscimento dell'autonomia scolastica è rappresentata dalla legge delega 24 dicembre 1993, n. 537, che all'articolo 4, comma 1, attribuisce alle scuole di ogni ordine e grado, agli istituti e alle istituzioni di alta cultura di cui all'articolo 33 della Costituzione «personalità giuridica» funzionale anche al riconoscimento di poteri autonomi alle istituzioni scolastiche.

Significativa in tal senso la previsione secondo cui *«il consiglio di circolo d'istituto elabora e adotta gli indirizzi generali, determina le forme di auto-*

finanziamento e approva il bilancio».

La legge delega, sia pure non attuata, segna l'avvio di un percorso di riforma che trova poi consacrazione nella legge Bassanini il cui articolo 21 introduce, come già ricordato, *l'autonomia* delle istituzioni scolastiche «nel processo di realizzazione dell'autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo» attribuendo loro personalità giuridica.

Lo schema fatto proprio dal legislatore della riforma va nel senso di garantire una riorganizzazione del sistema formativo poggiata su una matrice lontana dal modulo centralista che sino a quel momento aveva caratterizzato l'organizzazione della scuola.

L'articolo 21 ha trovato poi attuazione in diversi provvedimenti:

- il d.P.R. n. 275 del 1999, seguito dal decreto n. 44 del 2001 e dal decreto n. 129 del 2018, relativi agli ambiti e modalità di azione delle istituzioni scolastiche;
- il decreto legislativo n. 59 del 1998 e il decreto legislativo n. 165 del 2001, poi modificato dal decreto legislativo n. 150 del 2009 relativo alla previsione di responsabilità in ordine ai risultati raggiunti da parte dei pubblici dipendenti;
- il decreto n. 44 del 2001 per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativo contabile.

La definizione della autonomia scolastica è contenuta all'articolo 1 della legge n. 275 il quale espressamente qualifica tale autonomia in termini di «*autonomia funzionale*».

Art. 1 (Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche)

«1. Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione.

2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegna-

mento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento».

Il concetto di *autonomia*, dunque, viene legato indissolubilmente allo svolgimento della *funzione*, e, pertanto, esso non è da confondersi con una più o meno ampia libertà, ma va circoscritto nel senso di riconoscere alle istituzioni scolastiche quella autonomia necessaria per lo svolgimento dei propri *compiti*, cioè per la realizzazione degli *obiettivi* del sistema nazionale di istruzione.

In questa dimensione, in cui il baricentro è spostato verso gli enti che sono più vicini alla collettività, verso le periferie, la scuola, ormai dotata di personalità giuridica, acquisisce una propria identità, cioè diviene autonomo centro di imputazione di fattispecie giuridiche, acquisisce un proprio patrimonio, e dunque diventa responsabile non solo della gestione del patrimonio ma anche del raggiungimento degli obiettivi (educativi) stabiliti.

La scuola, dunque, viene messa nelle condizioni di autodeterminarsi, sempre nei limiti dei quadri generali definiti a livello centrale a garanzia dell'unitarietà della formazione su tutto il territorio nazionale (es. linee guida per il *curriculum*); di stabilire anche la propria organizzazione definendo autonomamente i curricula e il programma di insegnamento individuando anche diverse metodologie didattiche ritenute idonee rispetto agli obiettivi perseguiti commisurati al contesto di riferimento.

La *funzionalizzazione*, dunque, va letta rispetto alla congiunzione che le scuole debbono garantire tra *esigenze formative del contesto locale*, non dimenticando mai il dato della "*individualità*", e gli *obiettivi nazionali* del sistema di istruzione.

In questo contesto, pertanto, l'autonomia funzionale trova il primo momento di consacrazione nel livello costituzionale che, nel sancire la li-

bertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento, include necessariamente anche la libertà di instaurare e configurare il rapporto educativo nel modo più appropriato rispetto agli obiettivi generali definiti a livello nazionale e alla "personalità" del soggetto destinatario del percorso formativo.

E sempre la norma costituzionale consacra l'autonomia, tanto con riferimento alla scelta dei percorsi educativi, quanto alle modalità organizzative. È infatti riconosciuta la libertà dei privati di istituire scuole private con l'unico limite rappresentato dalla previsione che l'eventuale istituzione di scuole private debba avvenire «senza oneri per lo stato».

Il dibattito sul finanziamento della scuola privata è sempre stato molto vivo.

Senza entrare nel merito delle singole scelte, ai fini che qui interessano, per comprendere la portata della previsione costituzionale basta richiamare i lavori della costituente. Se da un lato Gronchi riteneva che fosse «*estremamente inopportuno precludere per via costituzionale allo stato ogni possibilità di venire in aiuto a istituzioni, le quali possono concorrere a finalità di così alta importanza sociale*» quali le scuole istituite dai Comuni, altri membri della costituente premevano per una soluzione che fosse in netto favore della scuola pubblica. Nel contesto del dibattito assumono importanza gli interventi di Corbino e Codignola. Il primo tenne a precisare che «*noi non diciamo che lo stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato*»; il secondo sottolineò che «*con questa aggiunta non è vero che si venga a impedire qualsiasi aiuto dello Stato alle scuole professionali; si stabilisce solo che non esiste un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto*».

E così si comprende come la previsione costituzionale sia di fatto limitata al momento istitutivo della scuola privata, al contrario eventuali finanziamenti erogati in favore di scuole private già esistenti debbono ritenersi appannaggio del legislatore e, dunque, solo frutto di una scelta politica.

Con gli interventi normativi richiamati l'autonomia (funzionale) acquisita una connotazione più precisa, intercettando diversi momenti della vita

della stessa istituzione.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche, che trova nell'articolo 21 della legge n. 59 del 97 il proprio alfabeto strutturale si articola in:

- *autonomia organizzativa*: finalizzata alla realizzazione della flessibilità del servizio scolastico, alla diversificazione dello stesso al fine di renderlo appropriato rispetto alle esigenze espresse dal territorio, alla sua efficienza, alla integrazione e miglior utilizzo delle risorse e delle strutture disponibili, nonché alla introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale. Si tratta di una autonomia che si esplica anche mediante il superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione, organizzazione e impiego dei docenti o anche unitarietà del gruppo classe, il tutto al fine di garantire la individuazione di un'organizzazione appropriata, cioè ottimizzando le risorse finanziarie, tecnologiche, materiali e temporali disponibili, fermo restando i limiti erano tanto in termini di durata complessiva rapporto di lavoro dei docenti e del resto del personale della scuola;

Art. 5 (Autonomia organizzativa)

«1. Le istituzioni scolastiche adottano, anche per quanto riguarda l'impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia espressione di libertà progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il sostegno dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa.

2. Gli adattamenti del calendario scolastico sono stabiliti dalle istituzioni scolastiche in relazione alle esigenze derivanti dal Piano dell'offerta formativa nel rispetto delle funzioni in materia di determinazione del calendario scolastico esercitate dalle Regioni a norma dell'articolo 138, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

3. L'orario complessivo del curriculum e quello destinato alle singole discipline e attività sono organizzati in modo flessibile, anche sulla base di una programmazione plurisettimanale, fermi restando l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto del monte ore annuale, pluriennale o di ciclo previsto per le singole discipline e attività obbligatorie.

4. In ciascuna istituzione scolastica le modalità di impiego dei docenti possono

essere diversificate nelle varie classi e sezioni in funzione delle eventuali differenziazioni nelle scelte metodologiche ed organizzative adottate nel piano dell'offerta formativa».

- *autonomia didattica*: finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, dunque, cardine anche della funzionalizzazione. Questa forma di autonomia coniuga da un lato la libertà di insegnamento e la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e lo stesso diritto di apprendere, dall'altro il limite del perseguimento degli obiettivi generali del sistema. Essa consta di 8 punti essenziali: (1) l'articolazione modulare del monte ore annuale; (2) la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria delle lezioni; (3) l'attivazione di percorsi individualizzati; (4) l'articolazione modulare di gruppi di alunni indipendentemente dalle classi e dei corsi di provenienza; (5) l'aggregazione di discipline in aree e ambiti disciplinari; (6) la programmazione di percorsi formativi che coinvolgono più discipline ed attività; (7) la predisposizione di iniziative di recupero, sostegno, continuità e orientamento; (8) la individuazione di modalità e criteri di valutazione. Si tratta, dunque, di un'autonomia che si sostanzia nella libertà di scegliere metodologie, strumenti didattici, di organizzare diversamente i tempi e di modulare al meglio l'offerta formativa degli istituti.

Art. 4 (Autonomia didattica)

«1. Le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema, a norma dell'articolo 8 concretizzano gli obiettivi nazionali 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.

2. Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più adeguato al tipo di studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. A tal fine le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune e tra l'altro:

- a) *l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività;*
 - b) *la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione, nell'ambito del curriculum obbligatorio di cui all'articolo 8, degli spazi orari residui;*
 - c) *l'attivazione di percorsi didattici individualizzati, nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo, anche in relazione agli alunni in situazione di handicap secondo quanto previsto dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104;*
 - d) *l'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso;*
 - e) *l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari.*
3. *Nell'ambito dell'autonomia didattica possono essere programmati, anche sulla base degli interessi manifestati dagli alunni, percorsi formativi che coinvolgono più discipline e attività, nonché insegnamenti in lingua straniera in attuazione di intese e accordi internazionali.*
4. *Nell'esercizio della autonomia didattica le istituzioni scolastiche assicurano comunque la realizzazione di iniziative di recupero e sostegno, di continuità e di orientamento scolastico e professionale, coordinandosi con le iniziative eventualmente assunte dagli enti locali in materia di interventi integrati a norma dell'articolo 139, comma 2, lett. b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Individuano inoltre le modalità e i criteri di valutazione degli alunni nel rispetto della normativa nazionale ed i criteri per la valutazione periodica dei risultati conseguiti dalle istituzioni scolastiche rispetto agli obiettivi prefissati.*
5. *La scelta, l'adozione e l'utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, ivi compresi i libri di testo, sono coerenti con il Piano dell'offerta formativa di cui all'articolo 3 e sono attuate con criteri di trasparenza e tempestività. Esse favoriscono l'introduzione e l'utilizzazione di tecnologie innovative.*
6. *I criteri per il riconoscimento dei crediti e per il recupero dei debiti scolastici riferiti ai percorsi dei singoli alunni sono individuati dalle istituzioni scolastiche avuto riguardo agli obiettivi specifici di apprendimento di cui all'articolo 8 e tenuto conto della necessità di facilitare i passaggi tra diversi tipi e indirizzi di studio, di favorire l'integrazione tra sistemi formativi, di agevolare le*

uscite e i rientri tra scuola, formazione professionale e mondo del lavoro. Sono altresì individuati i criteri per il riconoscimento dei crediti formativi relativi alle attività realizzate nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa o liberamente effettuate dagli alunni e debitamente accertate o certificate.

7. Il riconoscimento reciproco dei crediti tra diversi sistemi formativi e la relativa certificazione sono effettuati ai sensi della disciplina di cui all'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196, fermo restando il valore legale dei titoli di studio previsti dall'attuale ordinamento».

E così, è proprio nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e dell'autonomia didattica che le istituzioni possono realizzare, singolarmente o in forme consorziate, ampliamenti dell'offerta formativa includendo anche percorsi formativi per gli adulti.

A seguito dell'emanazione del d.P.R. n. 275/99, sono stati emanati diversi provvedimenti normativi, tra l'altro anche sulla flessibilità organizzativa del curriculum, ossia sull'orario obbligatorio.

Così il DM 234/2000, all'art. 3, ha stabilito la quota obbligatoria del curriculum nazionale al tetto dell'85%, lasciando il restante 15% per la progettazione autonoma delle scuole. Con il DM 28 dicembre 2005, questa quota è stata innalzata per la scuola superiore al 20%. Con DM 47 del 13 giugno 2006, l'innalzamento al 20% è stato generalizzato.

I Regolamenti per il riordino del Secondo ciclo di istruzione (15 marzo 2010) hanno poi rilanciato il tema della flessibilità curricolare, con la riconferma della possibilità di apportare variazioni ai piani di studio (quota dell'autonomia) entro il limite del 20% dell'orario obbligatorio (30% nel secondo biennio dei licei). Inoltre, è stata regolamentata una quota di flessibilità, per l'istruzione tecnica (30% secondo biennio e 35% ultimo anno) e nell'istruzione professionale (25% primo biennio, 35% secondo biennio, 40% ultimo anno).

Sempre espressione dell'autonomia didattica è la definizione dei *curricula* dell'istituzione scolastica che, come già precisato dal d.P.R. richiamata

to, rappresentano una «*sintesi progettuale ed operativa delle condizioni pedagogiche, organizzative e didattiche che consentono di realizzare un insegnamento efficace ed adeguato agli alunni*». Curricula definiti sulla base degli indirizzi o indicazioni nazionali che nel tempo hanno sostituito i programmi nazionali.

Art. 8 (Definizione dei curricula)

1. Il Ministro della pubblica istruzione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari sulle linee e sugli indirizzi generali, definisce a norma dell'articolo 205 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, per i diversi tipi e indirizzi di studio:

- a) gli obiettivi generali del processo formativo;*
- b) gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;*
- c) le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale;*
- d) l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche;*
- e) i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum;*
- f) gli standard relativi alla qualità del servizio;*
- g) gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi;*
- h) i criteri generali per l'organizzazione dei percorsi formativi finalizzati all'educazione permanente degli adulti, anche a distanza, da attuare nel sistema integrato di istruzione, formazione, lavoro, sentita la Conferenza unificata.*

2. Le istituzioni scolastiche determinano, nel Piano dell'offerta formativa il curriculum obbligatorio per i propri alunni in modo da integrare, a norma del comma 1, la quota definita a livello nazionale con la quota loro riservata che comprende le discipline e le attività da esse liberamente scelte. Nella determinazione del curriculum le istituzioni scolastiche precisano le scelte di flessibilità previste dal comma 1, lettera e).

3. Nell'integrazione tra la quota nazionale del curriculum e quella riservata alle

scuole è garantito il carattere unitario del sistema di istruzione ed è valorizzato il pluralismo culturale e territoriale, nel rispetto delle diverse finalità della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore.

4. La determinazione del curriculum tiene conto delle diverse esigenze formative degli alunni concretamente rilevate, della necessità di garantire efficaci azioni di continuità e di orientamento, delle esigenze e delle attese espresse dalle famiglie, dagli enti locali, dai contesti sociali, culturali ed economici del territorio. Agli studenti e alle famiglie possono essere offerte possibilità di opzione.

5. Il curriculum della singola istituzione scolastica, definito anche attraverso una integrazione tra sistemi formativi sulla base di accordi con le Regioni e gli Enti locali negli ambiti previsti dagli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, può essere personalizzato in relazione ad azioni, progetti o accordi internazionali.

6. L'adozione di nuove scelte curriculari o la variazione di scelte già effettuate deve tenere conto delle attese degli studenti e delle famiglie in rapporto alla conclusione del corso di studi prescelto.

Art. 9. (Ampliamento dell'offerta formativa)

1. Le istituzioni scolastiche, singolarmente, collegate in rete o tra loro consorziate, realizzano ampliamenti dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali. I predetti ampliamenti consistono in ogni iniziativa coerente con le proprie finalità, in favore dei propri alunni e, coordinandosi con eventuali iniziative promosse dagli enti locali, in favore della popolazione giovanile e degli adulti.

2. I curricula determinati a norma dell'articolo 8 possono essere arricchiti con discipline e attività facoltative che, per la realizzazione di percorsi formativi integrati, le istituzioni scolastiche programmano sulla base di accordi con le Regioni e gli Enti locali.

3. Le istituzioni scolastiche possono promuovere e aderire a convenzioni o accordi stipulati a livello nazionale, regionale o locale, anche per la realizzazione di specifici progetti.

4. Le iniziative in favore degli adulti possono realizzarsi, sulla base di specifica progettazione, anche mediante il ricorso a metodi e strumenti di autoformazione e a percorsi formativi personalizzati. Per l'ammissione ai corsi e per

la valutazione finale possono essere fatti valere crediti formativi maturati anche nel mondo del lavoro, debitamente documentati, e accertate esperienze di autoformazione. Le istituzioni scolastiche valutano tali crediti ai fini della personalizzazione dei percorsi didattici, che può implicare una loro variazione e riduzione.

5. Nell'ambito delle attività in favore degli adulti possono essere promosse specifiche iniziative di informazione e formazione destinate ai genitori degli alunni.

- *autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo*: si tratta di un ambito di attività che intercetta la progettazione formativa e la ricerca valutativa nonché la formazione e l'aggiornamento del personale. Le attività svolte in questo contesto possono riguardare: innovazioni metodologiche disciplinari, la ricerca didattica sulle diverse valenze delle tecnologie dell'informazione, nonché alla creazione di documentazione didattica e agli scambi di informazioni didattiche, garantendo così l'integrazione del sistema didattico anche grazie alla formazione professionale. Si tratta di un profilo che dovrebbe risultare come perno per la costruzione delle attività all'interno delle istituzioni scolastiche consentendo di migliorare l'offerta formativa della scuola, cioè il curriculum, anche in termini di esiti dell'apprendimento, in ciò avvalendosi anche dei dati forniti dagli istituti di valutazione quali gli INVALSI e INDIRE.

Art. 6. (Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo)

1. Le istituzioni scolastiche, singolarmente o tra loro associate, esercitano l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali e curando tra l'altro:

- a) la progettazione formativa e la ricerca valutativa;*
- b) la formazione e l'aggiornamento culturale e professionale del personale scolastico;*
- c) l'innovazione metodologica e disciplinare;*
- d) la ricerca didattica sulle diverse valenze delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e sulla loro integrazione nei processi formativi;*

- e) la documentazione educativa e la sua diffusione all'interno della scuola;
 - f) gli scambi di informazioni, esperienze e materiali didattici;
 - g) l'integrazione fra le diverse articolazioni del sistema scolastico e, d'intesa con i soggetti istituzionali competenti, fra i diversi sistemi formativi, ivi compresa la formazione professionale.
2. Se il progetto di ricerca e innovazione richiede modifiche strutturali che vanno oltre la flessibilità curricolare prevista dall'articolo 8, le istituzioni scolastiche propongono iniziative finalizzate alle innovazioni con le modalità di cui all'articolo 11.
3. Ai fini di cui al presente articolo le istituzioni scolastiche sviluppano e potenziano lo scambio di documentazione e di informazioni attivando collegamenti reciproci, nonché con il Centro europeo dell'educazione, la Biblioteca di documentazione pedagogica e gli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi; tali collegamenti possono estendersi a università e ad altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca.

- *autonomia finanziaria*: disciplinata dal comma 5 dell'articolo 21 della legge Bassanini, più volte modificato, prevede l'erogazione da parte dello Stato di una dotazione finanziaria essenziale, in concreto necessaria a garantire il funzionamento amministrativo e didattico della scuola. Il finanziamento statale è suddiviso in una *assegnazione ordinaria*, determinata in relazione a parametri fissi quali, ad esempio, il numero degli studenti, il numero delle classi o la tipologia degli studi, e un'*assegnazione perequativa*, di natura solo integrativa ed eventuale, tale da garantire una uniforme somministrazione del prodotto didattico sul territorio nazionale.

La dotazione finanziaria è attribuita senz'altro vincolo di destinazione se non quello di utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola.

- *autonomia contabile*: connessa all'autonomia finanziaria, riguarda l'autonoma allocazione delle risorse e, dunque, la formazione dei bilanci e non gestione delle risorse iscritte nei bilanci stessi. Bilanci per i quali vigono i principi generali di *unità, annualità, universalità, integrità, veridicità e trasparenza*.

- *autonomia negoziale*: si tratta della capacità riconosciuta alla persona giuridica (istituzione scolastica) di addivenire alla stipula di atti negoziali per il raggiungimento dei propri fini istituzionali.

9. *Funzione di indirizzo, funzione di gestione e funzione di controllo*

Il riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche ha comportato una riorganizzazione delle stesse secondo lo schema tradizionale che vede essenzialmente tre funzioni: la funzione di indirizzo, la funzione di gestione e la funzione di controllo.

L'organo di indirizzo detta le linee strategiche dell'azione individuando gli obiettivi educativi e quelli finanziari.

Nella legge sulla Buona Scuola è previsto che l'atto di indirizzo, il Piano Triennale dell'Offerta Formativa, venga elaborato dal collegio dei docenti «*sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione di amministrazione definiti dal dirigente scolastico. il piano è approvato dal consiglio d'istituto*» (art. 1, comma 14, legge n. 107/2015).

Dunque, la funzione di indirizzo vera e propria è ora attribuita al dirigente scolastico, e non più come in passato al consiglio d'istituto, che conserva funzione di controllo.

Quanto alla funzione esecutiva, si distinguono due piani, da un lato troviamo il Dirigente, dall'altro il collegio dei docenti che rappresenta l'organo tecnico deputato allo svolgimento delle attività all'interno dell'istituzione scolastica.

All'interno dell'istituzione scolastica troviamo essenzialmente due tipologie di organi: l'organo collegiale, composto da una pluralità di soggetti (es. collegio dei docenti) e l'organo individuale composto da una persona fisica (dirigente scolastico).

10. *Le aggregazioni territoriali*

La materiale articolazione degli istituti scolastici presenta alcune aggregazioni territoriali. L'istituzione scolastica di norma si sviluppa in un unico grado, fatta eccezione per la scuola dell'infanzia che viene di norma aggregata ai circoli didattici della scuola primaria.

Il circolo didattico comprende più scuole primarie e scuole materne, risultando l'ambito territoriale di riferimento anche per la gestione del personale.

Le istituzioni scolastiche possono essere organizzate in forma di istituti comprensivi disciplinati dal d.P.R. n. 233 del 1998 il quale espressamente prevede che essi sono funzionali al *«raggiungimento delle dimensioni ottimali delle istituzioni scolastiche e con la finalità di garantire l'efficace esercizio dell'autonomia prevista dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e di dare stabilità nel tempo alle stesse istituzioni e di offrire alle comunità locali una pluralità di scelte, articolate sul territorio, che agevolino l'esercizio del diritto di istruzione»*.

A differenza del circolo didattico, dunque, l'istituto comprensivo raccoglie sedi scolastiche che comprendono scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado presenti su uno stesso territorio.

Si tratta di strutture che consentono una continuità didattica di tipo verticale agli iscritti.

11. *Il dirigente scolastico*

Seguendo la scansione delle funzioni indicata in precedenza, al vertice dell'istituzione scolastica, non solo perché dotato del potere di rappresentarla, troviamo il dirigente scolastico che ha sostituito il funzionario direttivo, espressione di una concezione burocratica della scuola.

Si tratta di una figura che è stata istituita con il decreto legislativo n. 59 del 1998.

Art. 25 «nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59».

Il dirigente scolastico è una figura dirigenziale peculiare, non essendo soggetta alla stessa disciplina degli altri dirigenti dello Stato. Titolare di una molteplicità di funzioni che, come detto, vanno dall'indirizzo alla gestione della istituzione scolastica, il dirigente scolastico viene valutato per la propria attività ed è responsabile per la sua gestione.

Selezionato per concorso, come ogni pubblico dipendente, il dirigente scolastico è inquadrato in ruoli regionali e ha la rappresentanza legale della scuola, risultando così l'unico soggetto che non solo rappresenta la scuola nei rapporti con l'esterno, ma che può validamente firmare gli atti i cui effetti saranno poi imputati alla scuola.

Con la riforma della Buona Scuola i poteri attribuiti al dirigente scolastico sono stati ampliati sensibilmente. Così al dirigente scolastico è stato, ad esempio, riconosciuto il potere di individuare percorsi formativi che nel rispetto, della autonomia garantiscano, comunque *«una efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali, nonché gli elementi comuni del sistema scolastico pubblico, assicurandone il buon andamento»* (comma 78, art. 1, legge 107/2015).

Tra i compiti del dirigente scolastico vi è anche quello relativo alla valutazione del numero di alunni per classe e, dunque, il potere di modificare la stessa composizione della classe al fine di garantire il miglioramento della qualità didattica e ciò anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità.

In ragione del complesso delle funzioni, e dunque dei poteri riconosciuti al dirigente scolastico, la figura è stata inserita in un quadro di responsabilità che riguardano non soltanto la gestione delle risorse finanziarie e strumentali, ma anche il raggiungimento dei risultati dallo stesso definiti nell'atto di indirizzo.

La responsabilità è espressamente menzionata nel Regolamento in-

terministeriale 28 agosto 2018, n. 129, recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della legge 13 luglio 2015, n. 107.

L'operato dei dirigenti scolastici è sottoposto a valutazione da parte del Nucleo di Valutazione costituito presso l'Ufficio Scolastico Regionale.

La valutazione ha cadenza annuale ed è finalizzata alla valorizzazione e al miglioramento professionale dei dirigenti, nella prospettiva del miglioramento della qualità del servizio scolastico, in coerenza con il sistema nazionale di valutazione.

La valutazione viene effettuata, muovendo dagli obiettivi di miglioramento della scuola attraverso il RAV (Rapporto Annuale di Valutazione), sulla base di parametri specifici che vanno dalle competenze gestionali organizzative, finalizzate al raggiungimento dei risultati; alla correttezza e trasparenza nonché efficacia ed efficienza dell'azione svolta dal dirigente scolastico in relazione agli obiettivi triennali assegnati; alla valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale di istituto. Sono valutati, altresì, l'apprezzamento dell'operato del dirigente scolastico da parte dei soggetti che operano all'interno della scuola ma anche delle altre realtà presenti sul territorio, nonché il suo contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici nell'ambito dei sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale, e la direzione unitaria della scuola.

Alla valutazione del dirigente è correlata la cosiddetta indennità di risultato.

Quanto alle responsabilità del dirigente scolastico, esse riguardano ogni profilo della sua attività, da quelli relativi alla gestione degli spazi alla materiale gestione dei dipendenti, che si estende fino alla loro produttività, risultando, pertanto, responsabile di eventuali infrazioni dei dipendenti sottoposti alla sua azione dirigenziale qualora il dirigente scolastico sia stato inerte o abbia erroneamente valutato la reale portata dell'infrazione stessa.

Il dirigente è altresì responsabile della spesa, non solo in termini di corretto uso delle risorse ma anche con riferimento al contenimento della

spesa stessa, risultando protagonisti del processo di razionalizzazione.

12. *Gli organi collegiali*

Gli organi collegiali della scuola furono istituiti dai decreti delegati del 1974 e rientrano in quel processo di riforma democratica della scuola, essendo stati istituiti per realizzare la partecipazione della gestione della scuola intesa come comunità che interagisce con la società.

Le disposizioni dei decreti del '74 sono confluite nel Testo Unico della scuola (decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297).

Gli organi collegiali della scuola sono:

- il consiglio di intersezione, di interclasse e di classe;
- il collegio dei docenti;
- il consiglio di circolo o di istituto e la giunta esecutiva;
- le assemblee degli studenti e dei genitori;
- il comitato per la valutazione dei docenti.

Il *consiglio di intersezione* opera nella scuola dell'infanzia, mentre il *consiglio di interclasse* e il *consiglio di classe* operano rispettivamente nella scuola primaria e negli istituti di istruzione secondaria.

Tra gli organi collegiali sopra menzionati sono *elettivi* soltanto il consiglio di intersezione, il consiglio di interclasse e di classe, limitatamente alla componente dei genitori; il consiglio di circolo o di istituto per tutte le sue componenti e il comitato per la valutazione dei docenti.

Si tratta di organi collegiali composti, per quanto concerne la scuola dell'infanzia, dai docenti delle sezioni dello stesso plesso, mentre per la scuola primaria dai docenti dei gruppi di classi parallele o dello stesso ciclo o dello stesso plesso e, infine, per la scuola secondaria dai docenti di ogni singola classe. Nella scuola secondaria di secondo grado fanno parte del Consiglio di classe anche i docenti tecnico pratici (i c.d. ITP), anche nelle ipotesi in cui il loro insegnamento si svolga in compresenza.

Fanno parte di questi consigli anche i docenti di sostegno contitolari delle classi, nonché una rappresentanza dei genitori e, nella scuola secondaria di secondo grado, una rappresentanza degli studenti.

Le elezioni dei rappresentanti per la componente genitori, e per la componente studentesca nelle scuole secondarie di secondo grado, avvengono dopo la convocazione di una assemblea da parte del dirigente scolastico che deve tenersi entro il 31 ottobre di ogni anno e deve contemplare la partecipazione di tutti i docenti.

In questa sede, si procede poi alla elezione dei rappresentanti delle due componenti menzionate.

Le liste degli aspiranti candidati sono presentate dal ventesimo al quindicesimo giorno antecedente le votazioni.

Fanno parte del consiglio d'intersezione, di interclasse o di classe un rappresentante eletto dai genitori degli alunni degli iscritti per quanto concerne la scuola dell'infanzia e la scuola primaria, per ciascuna delle sezioni o delle classi interessate, e quattro rappresentanti eletti dai genitori degli alunni iscritti alla classe nella scuola secondaria di primo grado. Per la scuola secondaria di secondo grado la composizione del consiglio è integrata da due genitori degli studenti iscritti alla classe e due rappresentanti eletti dagli studenti della classe.

I consigli possono riunirsi in *doppia composizione: con i soli docenti*, nel qual caso le competenze del consiglio riguardano la realizzazione del coordinamento didattico e dei rapporti interdisciplinari, nonché, solo per gli istituti di istruzione secondaria superiore, la valutazione periodica e finale degli alunni; *in composizione integrata*, in questi casi le competenze riguardano la promozione di forme di interazione e di ascolto per il miglioramento educativo, in tale prospettiva, è richiesta ai genitori l'approvazione delle visite d'istruzione nonché il parere sui libri di testo.

I consigli sono presieduti dal dirigente scolastico o da un soggetto da questi delegato. Le riunioni dei consigli devono avvenire in orari non coincidenti con l'orario delle lezioni.

I docenti di sostegno partecipano alla valutazione di tutti gli studenti della classe, e ciò anche quando allo stesso alunno è affidato più di un insegnante di sostegno.

Il consiglio è responsabile di tutte le scelte operative, sul piano didatti-

co, di interesse degli studenti. Esso ha il compito di *«formulare al collegio dei docenti proposte in ordine all'azione educativa e didattica e a iniziative di sperimentazione nonché quello di agevolare ed estendere i rapporti reciproci tra docenti, genitori e alunni. Infine, (su proposta del docente della disciplina nella scuola superiore) il consiglio attribuisce la valutazione degli studenti e ne delibera il passaggio alla classe successiva»*.

13. Il collegio dei docenti

Il collegio dei docenti è l'organo tecnico della scuola in ragione delle competenze professionali, pedagogiche e didattiche essenziali per l'erogazione del servizio scolastico.

Il collegio dei docenti è composto dal personale docente, tanto di ruolo quanto non di ruolo, in servizio nell'istituto ed è presieduto dal direttore didattico o dal dirigente scolastico.

Il presidente del collegio dei docenti è il dirigente scolastico e, in caso di suo impedimento, uno dei membri dello staff appositamente delegato. Il Presidente del collegio dei docenti convoca l'assemblea con un congruo avviso e secondo le norme previste nel regolamento interno di ciascun istituto o, in mancanza di queste, sulla base delle disposizioni contenute nel regolamento tipo contenuto nella circolare ministeriale 105 del 1975.

La convocazione deve contenere le indicazioni dell'ordine del giorno, cioè degli argomenti da trattare.

Sul punto si sottolinea che *«l'omessa convocazione della totalità dei componenti del collegio determina l'illegittimità delle sedute e delle deliberazioni adottate che può essere fatta valere dal soggetto avente titolo a partecipare alle sedute, indipendentemente da ogni prova di resistenza sull'esito delle votazioni, in quanto l'omessa convocazione, (con conseguente mancata conoscenza dell'ordine del giorno), costituente impedimento alla partecipazione del componente non convocato alla riunione, lede la sfera degli interessi del singolo con riferimento all'esercizio dell'ufficio di cui è contitolare e del potere decisionale di intervenire o meno alla riunione, e di concorrere, dunque, o meno al*

risultato della seduta» (Cons. Stato, 16 novembre 1987, n. 909). Allo stesso modo la mancata previsione di un argomento da trattare all'interno dell'ordine del giorno rende illegittima qualsiasi decisione, a meno che la variazione dell'ordine del giorno non sia stata accettata all'unanimità dai componenti del collegio, o non si dimostri che i membri del collegio avessero comunque informazioni tali da poter discutere l'argomento e che nel caso specifico non abbiano deliberato all'unanimità (Cons. Stato, 14 luglio 1970, 679; TAR Puglia, Bari, 5 febbraio 2003, n. 550).

Le riunioni del collegio dei docenti non possono avvenire durante l'orario delle lezioni e alle adunanze non è consentita la partecipazione di estranei.

Per la validità delle sedute del collegio dei docenti è richiesta la maggioranza, cioè la metà più uno dei componenti in carica, e le deliberazioni sono adottate a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, salvo altre maggioranze previste dai regolamenti interni. In caso di parità prevale il voto del presidente.

In relazione al funzionamento di un organo collegiale sono contemplati due *quorum*: quello per verificare la validità della seduta (*quorum costitutivo*), riferito al numero dei partecipanti effettivi rispetto al numero degli aventi diritto (componenti il collegio); quello per verificare la validità delle decisioni assunte (*quorum deliberativo*).

I riferimenti per individuare la quantificazione del *quorum* sono contenuti all'interno dell'atto che disciplina il materiale funzionamento dell'organo.

Quanto al *quorum deliberativo*, ma le regole di quantificazione valgono anche per quello costitutivo, le decisioni possono essere assunte all'*unanimità*, cioè con il voto favorevole di tutti i partecipanti (che possono essere tutti i componenti del collegio o parte di essi a seconda che il *quorum deliberativo* contempli la presenza di tutti i componenti o una maggioranza qualificata o meno), o a *maggioranza*.

La maggioranza può essere di diverse tipologie:

- *relativa*, computata sulla base del voto favorevole espresso dai componenti il collegio rispetto alle opzioni sottoposte a votazione, risultando approvata quella che, rispetto ai presenti, ha ottenuto il numero maggiore di preferenze, senza che però ciò corrisponda necessariamente alla metà più uno dei presenti. Si pensi a un collegio composto da 16 membri, tutti presenti alla votazione, chiamati a scegliere tra 4 opzioni diverse. Assumendo nessun astenuto o voto contrario, all'esito della votazione l'opzione n. 1 ha ottenuto 3 voti, l'opzione n. 2 ha ottenuto 4 voti, l'opzione n. 3 ha ottenuto 5 voti e l'opzione n. 4 ha ottenuto 4 voti. Applicando la regola della maggioranza relativa risulta approvata l'opzione n. 3;
- *semplice*: computata sulla base del numero dei votanti, pertanto una decisione risulta approvata se riceve la metà più uno dei votanti;
- *assoluta*: computata sulla base dei soggetti aventi diritto al voto. Riprendendo l'esempio del collegio composto da 16 membri, la maggioranza assoluta è 9. Pertanto, può accadere che nel caso il numero dei presenti sia 9 e uno si astenga o esprima un voto favorevole, la decisione non è approvata;
- *qualificata*: computata sulla base di un *quorum funzionale* fissato sulla base del numero totale dei votanti oppure degli aventi diritto al voto (di norma 3/5 o 2/3), richiesta per decisioni di particolare importanza per le quali si ritiene opportuno garantire un ampio consenso.

Con riferimento agli astenuti, in assenza di una espressa previsione regolamentare, gli astenuti concorrono alla formazione del *quorum strutturale*, cioè il *quorum* necessario per riconoscere la validità delle sedute, ma sono esclusi dal *quorum funzionale*, cioè non vanno a comporre il numero necessario per il calcolo delle maggioranze deliberative; in altri termini, l'astensione viene considerata alla stregua di un voto neutro, valido solo ai fini del calcolo del numero legale. Possono esservi ipotesi, però, in cui l'astensione viene espressamente disciplinata, assumendo, ad esempio, valore di voto negativo. In questi casi occorrerà tenerne conto ai fini del computo delle maggioranze.

Le riunioni vengono verbalizzate su un apposito registro a pagine numerate a cura di un docente collaboratore individuato dal presidente e la verbalizzazione è contestuale alla riunione.

Il verbale può essere sottoscritto soltanto dal presidente e dal segretario.

Il collegio dei docenti ha attribuzioni specifiche in materia di funzionamento dell'istituto. Esso, infatti:

- delibera sul funzionamento didattico dell'istituto;
- cura la programmazione, l'innovazione e la sperimentazione dell'azione educativa;
- adegua i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun docente;
- delibera la suddivisione dell'anno scolastico in periodi;
- valuta periodicamente l'andamento complessivo dell'azione didattica proponendo, ove necessario, opportune misure per il miglioramento dell'attività;
- determina i criteri di valutazione degli studenti;
- provvede all'adozione dei libri di testo;
- programma e attua iniziative per il sostegno degli alunni diversamente abili;
- esamina i casi di scarso rendimento, allo scopo di individuare i mezzi per ogni possibile recupero;
- può decidere di articolarsi in sotto unità (dipartimenti) e designa le aree di intervento dei docenti indicati di funzione strumentale;
- provvede sulla adozione dei libri di testo ed elabora il piano triennale dell'offerta formativa seguendo però gli indirizzi definiti dal dirigente scolastico.

La risorsa fondamentale per la realizzazione delle finalità della scuola è rappresentata dai docenti ai quali possono anche essere attribuite le c.d. *funzioni strumentali*, per alcune aree specifiche di intervento ritenute determinanti per la realizzazione delle finalità del PTOF.

L'articolo 33 del CCNL scuola 2006/2009 prevede che «per la realizzazione delle finalità istituzionali della scuola in regime di autonomia, la ri-

sorsa fondamentale è costituita dal patrimonio professionale dei docenti, da valorizzare per la realizzazione e la gestione del piano dell'offerta formativa dell'istituto e per la realizzazione di progetti formativi d'intesa con enti ed istituzioni esterni alla scuola. Le risorse utilizzabili, per le funzioni strumentali, a livello di ciascuna istituzione scolastica, sono quelle complessivamente spettanti, sulla base dell'applicazione dell'art. 37 del CCNI del 31.08.99 e sono annualmente assegnate dal MPI».

Al secondo comma è previsto poi che *«tali funzioni strumentali sono identificate con delibera del collegio dei docenti in coerenza con il piano dell'offerta formativa che, contestualmente, le definisce i criteri di attribuzione, numero e destinatari. le stesse non possono comportare esoneri totali dall'insegnamento e i relativi compensi sono definiti dalla contrattazione di istituto».*

Le aree strategiche di intervento per l'istituto possono essere, ad esempio, la gestione del P.T.O.F., la compilazione del rapporto di autovalutazione (RAV), l'organizzazione di attività didattiche inclusive per gli alunni con bisogni educativi speciali (BES), la promozione dell'integrazione all'interno della scuola, la gestione dei rapporti e delle comunicazioni scuola famiglia, nonché delle attività alternanza scuola lavoro e delle attività di orientamento scolastico, la cura dell'innovazione digitalizzazione della scuola e la gestione del sito scolastico.

Per ciascuna area di intervento deve essere definito un mansionario e, alla luce degli obiettivi individuati, si procederà alla valutazione dei risultati ottenuti. La valutazione va effettuata anche in base alla relazione che la funzione strumentale che l'interessato è tenuto a predisporre per informare il collegio dei docenti del suo operato.

Il collegio dei docenti, in virtù della sua natura tecnica, si pone come titolare, assieme al dirigente scolastico, dell'autonomia didattica delle scuole. Esso, infatti, con la sua attività, deve garantire non solo il raggiungimento degli obiettivi nazionali attraverso la predisposizione di specifici percorsi formativi, ma anche attraverso la adozione di tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo, sempre valorizzando le di-

versità dei singoli nella prospettiva irrinunciabile della individualizzazione dei percorsi formativi.

14. *Il consiglio di circolo o di istituto*

Il consiglio di circolo o di istituto è l'organo che meglio esprime l'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche.

Il consiglio di circolo ha sostituito le direzioni didattiche a seguito della trasformazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado in istituti comprensivi, realizzata dopo l'entrata in vigore della legge n. 111 del 2011.

Si tratta di un organo completamente elettivo di rappresentanza delle diverse componenti della scuola: docenti, personale amministrativo tecnico e ausiliario, genitori e, per la scuola secondaria di secondo grado, studenti.

La rappresentanza è stabilita sulla base della popolazione scolastica.

Per gli istituti con una popolazione scolastica fino a 500 alunni, il consiglio d'istituto è composto da un totale di 14 componenti (6 docenti, 6 genitori, un rappresentante del personale amministrativo tecnico e ausiliario, il dirigente scolastico); mentre per gli istituti con una popolazione scolastica superiore a 500 alunni il consiglio d'istituto è composto da un totale di 19 componenti (8 docenti, 8 genitori, 1 rappresentante del personale amministrativo tecnico e ausiliario, il dirigente scolastico). Negli istituti di istruzione secondaria superiore la rappresentanza dei genitori è ridotta della metà e la componente è integrata dalla rappresentanza degli studenti per la rimanente metà.

La durata della carica è triennale, salvo che per gli studenti la cui carica ha una durata annuale. La presidenza del consiglio d'istituto è attribuita sempre alla componente genitori a presidio della indipendenza dell'organo. Presidente e vicepresidente vengono eletti all'interno del consiglio. In caso di assenza di tutti i genitori, la seduta è presieduta dal membro più anziano tra i presenti.

Il consiglio d'istituto non è configurato come un collegio perfetto in quanto l'articolo 37 del testo unico della scuola espressamente prevede che *«l'organo collegiale è validamente costituito anche nel caso in cui non tutte le componenti abbiano espresso la propria rappresentanza. Per la validità dell'adunanza del consiglio d'istituto, nonché della rispettiva giunta, è richiesta la presenza di almeno la metà più uno dei componenti incarica. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, salvo che disposizioni speciali prescrivano diversamente. In caso di parità, prevale il voto del presidente. La votazione segreta solo quando si faccia questione di persone»*.

In caso di mancata partecipazione senza giustificata a tre sedute consecutive è prevista la decadenza dalla carica e la sostituzione dei membri decaduti con coloro che risultano i primi fra i non eletti nelle rispettive liste. Nel caso di esaurimento delle liste si procederà al rinnovo delle elezioni.

Il consiglio è convocato dal presidente e, come per ogni organo collegiale, la convocazione deve contenere l'indicazione dell'ordine del giorno. Delle riunioni del consiglio viene redatto processo verbale e il verbale viene sottoscritto dal segretario e dal presidente del consiglio d'istituto con affissione di una copia all'albo della scuola e contestuale pubblicazione sul sito della scuola stessa.

Il consiglio d'istituto ha funzione di indirizzo politico amministrativo centrale nella vita dell'istituzione scolastica, come confermato dal potere di approvazione del P.T.O.F. Esso, inoltre:

- delibera sul regolamento interno del circolo dell'istituto stabilendo, tra l'altro, anche le modalità per il funzionamento della biblioteca, per l'uso delle attrezzature culturali, didattiche e sportive;
- delibera il bilancio preventivo e il conto consuntivo e dispone in ordine all'impiego dei mezzi finanziari per quanto concerne il funzionamento amministrativo e didattico del circolo o dell'istituto;
- adatta il calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali e determina i criteri generali per la programmazione educativa;
- definisce i criteri per la programmazione e l'attuazione delle attivi-

tà parascolastiche, interscolastiche, extrascolastiche delle visite guidate dei viaggi di istruzione;

- delibera la costituzione delle reti e la stipula di convenzioni e accordi;

- promuove contatti con le altre scuole o istituti al fine di realizzare scambi di informazioni e di esperienze e di intraprendere eventuali iniziative di collaborazione;

- delibera la partecipazione del circolo o dell'istituto ad attività culturali, sportive e ricreative di particolare interesse educativo;

- delibera le forme e modalità per lo svolgimento di iniziative assistenziali che possono essere assunte dal circolo dall'Istituto;

- indica i criteri generali relativi alla formazione delle classi, all'assegnazione a esse dei singoli docenti, all'adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali e al coordinamento organizzativo dei consigli di intersezione, di interclasse o di classe;

- esprime parere sull'andamento generale, didattico e amministrativo, del circolo o istituto, e stabilisce i criteri per l'espletamento dei servizi amministrativi; esercita le competenze in materia di uso delle attrezzature e degli edifici scolastici;

- delibera, sentito per gli aspetti didattici il collegio dei docenti, le iniziative dirette all'educazione della salute e alla prevenzione delle tossicodipendenze.

Il consiglio d'istituto è tenuto a redigere annualmente una relazione da trasmettere al provveditore agli studi e al consiglio scolastico provinciale.

Al consiglio d'istituto, per le scuole secondarie, sono poi riconosciuti anche poteri sanzionatori, con riferimento alle cosiddette *sanzioni gravi* quali l'allontanamento superiore a 15 giorni o quelle sanzioni che implicano l'esclusione dallo scrutinio finale o la non ammissione all'esame di Stato conclusivo del corso.

15. La giunta esecutiva

Il consiglio di circolo d'istituto elegge al proprio interno una giunta

esecutiva composta da un docente, un impiegato amministrativo tecnico ausiliario e due genitori. Il dirigente scolastico e il direttore dei servizi generali amministrativi sono parte di diritto della giunta esecutiva. Quest'ultimo svolge anche funzioni di segretario. Nel caso di istituti di istruzione secondaria superiore, la rappresentanza dei genitori è ridotta a una (1) unità cui si aggiunge un rappresentante degli studenti.

La giunta esecutiva funge sostanzialmente da tramite tra i diversi organi collegiali, il dirigente scolastico e il direttore dei servizi generali e amministrativi ed ha essenzialmente la funzione di predisposizione delle sedute del consiglio d'istituto, fermo restando il diritto di iniziativa del consiglio stesso, e di predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo. La giunta esecutiva cura poi l'esecuzione delle delibere del consiglio.

16. Il comitato per la valutazione dei docenti

Il comitato per la valutazione dei docenti era originariamente disciplinato dall'articolo 11 del testo unico della scuola ed è stato poi riformato dal comma 129 dell'articolo 1 della legge n. 107 del 2015.

Il comitato per la valutazione dei docenti è composto da:

- tre docenti dell'istituzione scolastica di cui due scelti dal collegio dei docenti e uno dal consiglio d'istituto;
- due rappresentanti dei genitori per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione; un rappresentante degli studenti e un rappresentante dei genitori per il secondo ciclo di istruzione, scelti dal consiglio d'istituto;
- un componente esterno individuato dall'ufficio scolastico regionale tra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici;

Il comitato, presieduto dal dirigente scolastico, ha durata di tre anni scolastici.

Compiti del comitato sono:

- la individuazione dei criteri per la valorizzazione dei docenti sulla base della qualità dell'insegnamento del contributo al miglioramento

dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti; dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione alla diffusione di buone pratiche didattiche; e delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico nella formazione del personale;

- la formulazione di un parere sul superamento del periodo di formazione di prova del personale docente e educativo. In questo caso la composizione del comitato varia (dirigente scolastico che lo presiede, tre docenti dell'istituzione scolastica di cui due scelti dal collegio dei docenti e uno dal consiglio d'istituto; docente tutor).

L'articolo 448 del Testo Unico della scuola prevede un'ulteriore tipologia di valutazione del docente. Si tratta della cosiddetta valutazione del servizio, effettuata dal comitato sulla base di un'apposita relazione redatta dal dirigente scolastico.

Il comitato per la valutazione dei docenti, ai sensi dell'articolo 501 del Testo Unico della scuola, può effettuare la cosiddetta riabilitazione del personale docente che è stato soggetto a sanzioni disciplinari. Per procedere alla riabilitazione è necessario che siano decorsi 2 anni dalla inflizione della sanzione, aumentati a 5 nel caso di sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio per un periodo di sei mesi, ed è necessario che il docente abbia mantenuto una condotta meritevole.

17. La partecipazione degli studenti e delle famiglie

La partecipazione degli studenti e delle famiglie alla vita della scuola è poi garantita attraverso il riconoscimento del diritto di riunione. Nella scuola secondaria superiore e artistica le riunioni possono essere tenute a livello di classe o di istituto.

Le assemblee d'istituto sono svolte durante l'orario delle lezioni per un

numero di ore non superiore a 4 e non più di una volta al mese, e non nel mese conclusivo delle elezioni.

È previsto che l'assemblea d'istituto si dia un regolamento trasmesso in visione al consiglio d'istituto.

L'assemblea d'istituto è convocata su richiesta della maggioranza del comitato studentesco oppure su richiesta del 10% degli studenti e la data della convocazione nonché l'ordine del giorno devono essere preventivamente presentati al dirigente scolastico.

Il diritto di assemblea è riconosciuto anche ai genitori della classe o di istituto. Il d.P.R. n. 416/1974 prevede che i rappresentanti dei genitori nei consigli di interclasse o di classe possono esprimere un comitato di genitori del circolo o dell'istituto.

Alle assemblee possono partecipare il direttore didattico o il preside e gli insegnanti della classe o dell'istituto.

L'assemblea di istituto e l'assemblea dei genitori non sono organi dell'istituzione scolastica.

18. *Il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (P.T.O.F.)*

In questo percorso, sempre al fine di valorizzare l'autonomia scolastica, viene ridefinito il *Piano dell'Offerta Formativa* già previsto all'articolo 3, comma 1 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, cioè quel «*Documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche [nel quale] si esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia*».

Così il *piano dell'offerta formativa* (P.O.F.) viene esteso nella sua validità, divenendo *piano triennale dell'offerta formativa* (P.T.O.F.), finalizzato a delineare un percorso per «*il potenziamento dei saperi e delle competenze delle studentesse e degli studenti e per l'apertura della comunità scolastica al territorio con il pieno coinvolgimento delle istituzioni e delle realtà locali*» (art. 3, comma 2). Un documento partecipato nel quale le scuole dovranno indicare anche il fabbisogno di personale docente e A.T.A.,

nonché le infrastrutture e attrezzature materiali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di programmazione dell'offerta formativa.

Una volta approvato, il P.T.O.F. viene trasmesso all'ufficio scolastico regionale affinché questo possa verificare il rispetto del limite dell'organico assegnato a ciascuna istituzione scolastica trasmettendo poi al Ministero gli esiti della verifica.

Viene poi pubblicato nel portale unico dei dati della scuola al fine di assicurare piena trasparenza e pubblicità e consentire a studenti e famiglie una valutazione comparativa delle offerte delle singole scuole.

È interessante notare come, proprio con riferimento agli obiettivi dell'offerta formativa, la riforma preveda un potenziamento dell'insegnamento non solo dell'italiano ma anche delle lingue europee, tramite l'utilizzo della metodologia CLIL, nonché il potenziamento delle competenze matematiche logiche scientifiche, musicali e artistiche, giuridiche ed economiche, digitali e motorie.

CLIL (acronimo di *Content and Language Integrated Learning*) è una metodologia, sviluppata in diversi Paesi europei già dagli anni Novanta, che prevede l'insegnamento di una disciplina in lingua straniera. Tale approccio è obbligatorio nell'ultimo anno dei licei e degli istituti tecnici. Nei Licei linguistici, l'insegnamento CLIL è previsto a partire dalla classe terza in una lingua straniera e dalla classe quarta in un'altra lingua straniera.

Il docente titolare di un insegnamento in CLIL nella scuola secondaria di II grado deve possedere competenze linguistico-comunicative nella lingua straniera veicolare di livello C1 rispetto al Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue (QCER) e competenze metodologico-didattiche acquisite al termine di un corso di perfezionamento universitario del valore di 60 CFU per i docenti in formazione iniziale e di 20 CFU per i docenti in servizio.

In linea con il potenziamento del ruolo sociale della scuola, che a tutti gli effetti entra a far parte della rete delle istituzioni presenti sul territorio con valenza sociale, tra gli obiettivi vengono individuati non solo

l'apertura pomeridiana della scuola, ma anche il contrasto della dispersione scolastica e della discriminazione nonché, con evidenti finalità di integrazione, il potenziamento dell'alfabetizzazione, il perfezionamento dell'italiano come seconda lingua per gli alunni e studenti stranieri e la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo nonché l'educazione di genere.

Con la legge n. 71 del 2017 è stata istituita, nelle scuole, la figura del docente referente per il bullismo e il cyberbullismo, con il compito di coordinare e promuovere attività educative finalizzate alla prevenzione dei fenomeni. Il referente viene nominato dal dirigente scolastico, previo parere favorevole del collegio docenti. L'aggiornamento delle Linee guida del maggio 2021 ha istituito, poi, anche il Team antibullismo e il Team per l'emergenza.

Il Piano contiene anche la programmazione delle attività formative rivolte al personale della scuola (docente e amministrativo tecnico e ausiliario) e la definizione delle risorse occorrenti in base alla quantificazione disposta per le istituzioni scolastiche. E, sempre entro il mese di ottobre, il piano può essere rivisto annualmente.

Al comma 14 dell'articolo 1 della legge sulla Buona Scuola è definito il procedimento di approvazione del piano:

- la predisposizione spetta al collegio dei docenti entro il mese di ottobre dell'anno scolastico precedente al triennio di riferimento, sulla base delle scelte di gestione e degli indirizzi definiti dal dirigente scolastico;
- l'approvazione spetta al consiglio d'istituto.

Dunque, il Piano è predisposto dal collegio dei docenti (entro il mese di ottobre dell'anno scolastico precedente al triennio di riferimento), sulla base degli indirizzi e delle scelte di gestione definiti dal dirigente scolastico, ed è approvato dal Consiglio di istituto.

CAPITOLO 6

IL PERSONALE DELLA SCUOLA

SOMMARIO: 1. Le diverse professionalità dell'istituzione scolastica. – 2. Il personale docente. – 3. Il Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e il personale ATA.

1. *Le diverse professionalità dell'istituzione scolastica*

All'interno dell'istituzione scolastica sono presenti diverse professionalità:

- il dirigente scolastico (del quale si è detto nel capitolo relativo agli organi della scuola);
- il dirigente tecnico;
- i docenti;
- il direttore dei servizi generali amministrativi;
- gli assistenti amministrativi;
- gli assistenti tecnici;
- i collaboratori scolastici.

Il *dirigente tecnico* è inserito all'interno delle articolazioni dell'amministrazione centrale (Ministero e Uffici scolastici regionali) svolgendo funzioni di grande impatto sullo stesso funzionamento delle istituzioni scolastiche. Basti pensare alla figura dell'ispettore, già presente nella riforma Casati, che, sia pure non senza problemi a seguito del decentramento delle funzioni operato con la legge Bassanini, conserva funzione di primaria importanza concorrendo «*alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione affidate alle istituzioni scolastiche ed educative*» (art. 397, decreto legislativo n. 297/1994).

Art. 397, decreto legislativo n. 297/1994,
«1. *La funzione ispettiva concorre (...) alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione affidate alle istituzioni scolastiche e educative.*

1. *Essa è esercitata dagli ispettori tecnici che operano in campo nazionale, in campo regionale e provinciale.*
2. *Gli ispettori tecnici:*
 - *contribuiscono a promuovere e coordinare le attività di aggiornamento del personale direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado;*
 - *formulano proposte e pareri in merito ai programmi di insegnamento e di esame e al loro adeguamento, all'impiego dei sussidi didattici e delle tecnologie di apprendimento, nonché alle iniziative di sperimentazione di cui curano il coordinamento;*
 - *svolgono attività di assistenza tecnico didattica a favore delle istituzioni scolastiche e attendono alle ispezioni disposte dal ministero e dall'ufficio scolastico regionale;*
 - *prestano la propria assistenza e collaborazione alle attività di aggiornamento del personale direttivo e docente.*
3. *Gli ispettori tecnici svolgono altresì attività di studio, di ricerca e di consulenza tecnica per il ministro, i direttori generali i capi dei servizi centrali, i direttori degliUSR».*

Le funzioni degli ispettori sono state poi chiarite nel d.m. n. 60 del 2010 nel quale è stata evidenziata la necessità di contestualizzare la figura professionale all'interno dell'autonomia scolastica, allontanandola da un'idea di controllo gerarchico, frutto degli schemi del passato nel quale la figura era pure presente.

Nell'atto di indirizzo si precisa che «la funzione tecnica concorre, secondo il presente atto di indirizzo e nel quadro delle norme sull'istruzione, alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione, affidati alle istituzioni scolastiche e educative. Il processo di decentramento e di semplificazione amministrativa, avviato con la riforma del Titolo quinto della Costituzione, è preordinato al continuo miglioramento dei servizi erogati ai cittadini dalle istituzioni scolastiche».

In tale contesto l'ispettore diviene una figura chiave di supporto per il miglioramento organizzativo e funzionale delle singole istituzioni scolastiche.

Sempre nell'atto di indirizzo se ne precisa il ruolo, sottolineando come l'ispettore consenta di sviluppare «*le competenze che fanno capo all'amministrazione scolastica, centrale e periferica. A quest'ultima compete l'azione di:*

- *promozione dell'innovazione scolastica;*
- *attività di ispezione intesa come diretto strumento conoscitivo delle diverse realtà amministrate;*
- *vigilanza tecnica sui risultati formativi conseguiti;*
- *assistenza alle scuole;*
- *formazione continua, iniziale e in servizio, del personale dirigente scolastico e docente».*

«i dirigenti tecnici svolgono un ruolo strategico; operano come esperti di settori scolastici e di specifici ambiti disciplinari, rappresentando l'espressione di un'alta cultura con competenze ampie nello specifico campo del sapere».

Il corpo dei dirigenti tecnici – cioè degli ispettori – è, dunque, collocato a livello dell'amministrazione centrale, in posizione di dipendenza funzionale con il Capo del Dipartimento per l'istruzione e, a livello periferico, in posizione di dipendenza funzionale con i dirigenti preposti all'USR.

D.P.R. n. 17/2009, art. 9 «il corpo ispettivo, composto dai dirigenti che svolgono funzione ispettiva tecnica, è collocato a livello di amministrazione centrale, in posizione di dipendenza funzionale dal capo del dipartimento per l'istruzione e, a livello periferico, in posizione di dipendenza funzionale dei dirigenti preposti agli uffici scolastici regionali».

I dirigenti tecnici, secondo quanto si legge nell'atto di indirizzo:

- forniscono supporto alle attività di aggiornamento e formazione in servizio del personale dirigenziale e docente delle scuole, ne promuovono il coordinamento ed esercitano la valutazione circa i risultati ottenuti;
- formulano proposte e pareri in merito allo sviluppo dei *curricula*, alla predisposizione delle prove degli esami conclusivi dei cicli scolastici, alla determinazione dei livelli essenziali previsti per il servizio scolastico e all'impiego delle nuove tecnologie educative;
- svolgono, altresì, attività di assistenza tecnico didattica a favore

delle istituzioni scolastiche nei settori della valutazione degli alunni e dell'autovalutazione di istituto;

- vigilano sugli esami conclusivi dei cicli scolastici;
- svolgono gli accertamenti disposti dagli organi dell'amministrazione;
- attendono a verifiche relative alla frequenza, alla continuità e qualità delle prestazioni del personale dirigenziale scolastico, nonché di quello docente e non docente;
- presentano relazioni alle competenti autorità scolastiche;
- svolgono attività di studio, di ricerca e di consulenza tecnica per i diversi organi del sistema scolastico;
- predispongono, sulla base delle direttive del Ministero e della programmazione effettuata in sede collegiale, la relazione annuale sulle risultanze dell'attività ispettiva e sulle problematiche emerse.

In questo contesto, dunque, i dirigenti tecnici, appartenenti tutti a un ruolo unitario, sono coordinati da una *segreteria tecnica* istituita per ciascun livello territoriale.

La *segreteria tecnica regionale* predispose il piano di lavoro annuale a livello regionale e ne consegna copia al Direttore generale regionale, mentre la *segreteria tecnica centrale* cura il raccordo dello svolgimento della funzione tecnica sul territorio e, assieme ai coordinatori regionali, discute i problemi generali e che emergono nello svolgimento della funzione. La *segreteria tecnica centrale*, sulla base delle risultanze dell'attività ispettiva, predispose una relazione annuale sulle tematiche emerse nel corso dell'anno che viene consegnata al Ministero e pubblicata sul sito dello stesso.

2. Il personale docente

Il personale docente della scuola presenta un profilo professionale che non trova una definizione normativa ben precisa, se non per la previsione contenuta nella CCNL istruzione ricerca 2016-2018 del 19 aprile 2018.

Art. 27: «il profilo professionale dei docenti è costituito da competenze disciplinari, informatiche, linguistiche, psicopedagogiche, metodologico-didattiche,

organizzativo relazionali, di orientamento e di ricerca, documentazione e valutazione tra loro correlate ed interagenti, che si sviluppano col maturare dell'esperienza didattica, l'attività di studio di sistematizzazione della pratica didattica. I contenuti della prestazione professionale del personale docente si definiscono nel quadro degli obiettivi generali perseguiti dal sistema nazionale di istruzione e nel rispetto degli indirizzi delineati nel piano dell'offerta formativa della scuola».

La funzione docente, dunque, è la diretta espressione delle libertà costituzionali richiamate in precedenza, tra cui la libertà di insegnamento e, dunque, l'autonomia culturale e professionale del docente, ma è essa stessa il perno per la realizzazione del diritto all'istruzione.

Essa trova la sua principale espressione nella progettazione educativa e didattica definita con il piano triennale dell'offerta formativa, nel rispetto della libertà di insegnamento.

In quanto parte della categoria generale del pubblico impiego, l'accesso alla professione docente avviene per concorso pubblico (art. 97 Cost.), indetto su base regionale o interregionale. È poi previsto un percorso di formazione iniziale e prova che, in caso di esito positivo, porta alla conferma in ruolo.

Per la partecipazione al concorso sono previsti dei requisiti che sono direttamente correlati al grado e all'ordine di scuola.

L'attività del docente si articola in *attività di insegnamento* (che non vanno strettamente riferite alla sola didattica frontale, ma devono intendersi comprensive anche di quelle attività legate all'ampliamento dell'offerta formativa), *attività funzionali all'insegnamento* tra le quali rientrano, ad esempio, la partecipazione alle riunioni del collegio dei docenti, l'informazione alle famiglie sui risultati degli scrutini trimestrali e più in generale la partecipazione alle attività collegiali.

L'articolo 27 del CCNL dispone che *«l'attività funzionale all'insegnamento è costituita da ogni impegno inerente alla funzione docente previsto dai diversi ordinamenti scolastici. Essa comprende tutte le attività, anche a carattere collegiale, di programmazione, progettazione, ricerca, valutazione, documentazione, aggiornamento e formazione, compresa la preparazione dei lavori degli organi collegiali, la partecipazione alle riunioni e l'attuazione del-*

le delibere adottate dai predetti organi.

Tra gli adempimenti individuali dovuti rientrano le attività relative:

- a) alla preparazione delle lezioni delle esercitazioni;*
- b) alla correzione degli elaborati;*
- c) ai rapporti individuali con le famiglie».*

I docenti possono essere *a tempo pieno* e, come per tutti i dipendenti pubblici, vige il divieto di svolgere un'altra attività salvo specifiche autorizzazioni concesse dal dirigente con riferimento a consulenze e collaborazioni esterne con altri enti. Il docente può anche essere *a tempo parziale*. Il tempo parziale può essere diversamente articolato a seconda della ripartizione oraria nell'arco della settimana. Si parla di tempo parziale *orizzontale* nei casi in cui la riduzione dell'orario di lavoro è effettuata su tutti i giorni della settimana; di tempo parziale *verticale* nei casi in cui l'orario di lavoro è concentrato su alcuni giorni della settimana oppure in determinati periodi dell'anno.

L'organico all'interno delle scuole è definito sulla base dei criteri stabiliti all'interno del regolamento sul dimensionamento della rete scolastica e sul razionale ed efficiente utilizzo delle risorse umane della scuola (d.P.R. n. 19/2016).

Secondo quanto previsto nella legge n. 107 del 2015 all'interno del P.T.O.F., il Dirigente deve indicare anche i fabbisogni intermedi di docenza necessari per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati nel P.T.O.F.

Con riferimento a questo profilo si delinea il cosiddetto *organico dell'autonomia* che indica il fabbisogno dei posti comuni e di sostegno sulla base del monte orario degli insegnamenti, nonché il fabbisogno dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa.

3. Il Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e il personale ATA

Accanto al personale docente e al dirigente scolastico fanno parte, sempre del personale della scuola, anche il Direttore dei servizi generali e amministrativi e il personale amministrativo, tecnico, ausiliario.

Il direttore dei servizi generali amministrativi, normalmente indicato come DSGA, rappresenta una figura chiave dell'organizzazione della scuola che svolge quelle funzioni che prima erano assegnate ai provveditori agli studi. Il DSGA sovrintende ai servizi amministrativi contabili, curando l'organizzazione, ma ha anche un'autonomia operativa e una responsabilità diretta nella definizione ed esecuzione degli atti amministrativo contabili, di ragioneria e di economato, anche con rilevanza esterna. Egli, inoltre, redige e aggiorna la scheda finanziaria dei progetti e più in generale sovrintende e gestisce l'organizzazione economica della scuola. Le funzioni del DSGA intercettano poi la direzione e il coordinamento degli uffici di segreteria e anche l'attività negoziale della scuola, essendo compito del DSGA curare la fase istruttoria e svolgere l'attività di ufficiale rogante nella stipula degli atti che richiedono forma pubblica, provvedere alla tenuta della documentazione relativa all'attività contrattuale svolta e programmata. Alle funzioni menzionate si aggiungono le attività che possono essere delegate dal dirigente scolastico.

Il personale amministrativo, tecnico, ausiliario, normalmente indicato come personale A.T.A., ha diverse articolazioni a seconda dei profili professionali disciplinati nella contrattazione collettiva.

Il personale A.T.A. è diviso in diverse aree a seconda del grado e delle funzioni svolte, e ciascuna area conta un'ulteriore suddivisione tra personale amministrativo il personale tecnico. Il personale A.T.A. include anche l'area A-s (Collaboratore dei servizi scolastici e Collaboratore dei servizi agrari) che riguarda il personale addetto

- ai servizi scolastici, cioè personale che svolge attività qualificata di assistenza alla disabilità e di monitoraggio delle esigenze igienico sanitarie della scuola, in particolare dell'infanzia;
- ai servizi agrari cioè personale che svolge attività di supporto alle professionalità specifiche delle aziende agrarie, compiendo nel settore agrario, forestale e zootecnico operazioni semplici caratterizzate da procedure ben definite.

CAPITOLO 7

L'ARTICOLAZIONE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

SOMMARIO: 1. La c.d. Riforma Moratti. – 2. La scuola dell'infanzia. – 3. La riforma della Buona Scuola: il sistema 0-6. – 4. La scuola primaria. – 5. Il primo ciclo di istruzione. – 6. Il secondo ciclo di istruzione. – 7. Gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS).

1. *La c.d. Riforma Moratti*

Come si è visto dalla ricostruzione dell'evoluzione del sistema scolastico, un influsso significativo che ha portato a un netto ripensamento dell'organizzazione di parte del sistema va ricercato all'esterno del nostro ordinamento. In particolare, si deve al documento Lisbona 2000 la spinta che ha poi portato alla riforma operata con la legge n. 53 del 2003 con la quale è stato promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e sono state assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali.

Inoltre, nella riforma:

- *viene promosso il conseguimento di una formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della costituzione, e lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale e alla civiltà europea;*

- *è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; e l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale;*

- *il sistema educativo di istruzione di formazione si articola nella scuola dell'infanzia, nel primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e nel secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.*

Istruzione e formazione professionale, come detto, sono autonoma-

mente organizzate dalle Regioni sulla base dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) dettati dallo Stato e dal quadro del riconoscimento delle qualifiche a livello dell'Unione europea.

La caratteristica della riforma operata dalla legge n. 53 del 2003 è rappresentata dalla flessibilità e dall'attenzione alle richieste della famiglia, fino a condizionare la stessa articolazione dell'orario che non a caso è suddiviso in tre parti: la prima rappresentante l'orario di base fissato dallo Stato; la seconda riservata alle scuole e alle Regioni; la terza definita sulla base delle prevalenti richieste delle famiglie.

Con la legge n. 133 del 2008 è stata, quindi, disposta la *«ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali»*.

L'introduzione del *«curriculum dello studente»* rappresenta un momento assai significativo perché consente la individualizzazione del percorso formativo adeguandolo al profilo individuale, considerando non soltanto il piano delle conoscenze ma anche le abilità che via via vengono acquisite nella scuola, nonché le competenze complessivamente maturate nel corso della vita.

«il curriculum dello studente individua il profilo associandolo a un'identità digitale e raccoglie tutti i dati utili anche ai fini dell'orientamento dell'accesso al mondo del lavoro, relativi al percorso gli 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» (art. 1, comma 28, legge 107/2015).

Nella riforma Moratti l'impalcatura complessiva degli ordinamenti prevede tre gradi di scuola:

- scuola dell'infanzia con una durata di 3 anni;
- primo ciclo che si articola in scuola primaria con una durata di 5 anni e scuola secondaria di primo grado con una durata di 3 anni;
- secondo ciclo che prevede il sistema dei licei di durata quinquennale e il sistema dell'istruzione e formazione professionale di durata quadriennale.

Il grado di scuola riguarda la struttura verticale del sistema scolastico (primaria, secondaria di primo e secondaria di secondo grado), l'ordine di scuola, invece, si riferisce alla struttura orizzontale dei gradi e cioè al grado secondario superiore è suddiviso tra ordine liceale, ordine tecnico e ordine professionale.

2. *La scuola dell'infanzia*

La scuola dell'infanzia, originariamente definita asilo per la sua caratteristica finalità di assistenza alle famiglie operaie, assume un valore preparatorio soltanto con la Riforma Gentile.

I primi asili vennero istituiti in Inghilterra da Robert Owen per i figli delle operaie. In Italia la prima esperienza in tal senso risale al 1828, anno in cui fu aperta la prima scuola infantile grazie a Ferrante Aporti. La scuola infantile di Aporti già valorizzava la potenzialità formativa prevedendo oltre all'accoglienza e all'intrattenimento, anche attività volte a garantire l'apprendimento della lettura e della scrittura dei bambini.

Una spinta significativa nel senso delle potenzialità formative di questo ordine di scuola va riconosciuto alle sorelle Agazzi. Rosa e Carolina Agazzi iniziarono il loro percorso di insegnamento a Nave, in provincia di Brescia, nel 1889. Nel 1896 fondarono una nuova scuola materna a Mompiano, su suggerimento di Pietro Pasquali, allora direttore didattico delle scuole elementari di Brescia, seguace delle teorie dello studioso tedesco Friedrich Fröbel, e tra uno dei principali animatori della scuola di Ripatrasone.

Assieme al metodo Montessori, il metodo delle sorelle Agazzi inaugura l'era dell'attivismo in Italia, una corrente pedagogica nata all'inizio del ventesimo secolo, in particolare ad opera di John Dewey, basata sul riconoscimento della centralità dell'esperienza come perno dell'apprendimento e sulla individuazione del bambino come attore del processo formativo. Riprendendo l'idea del *kindergarten* di Fröbel, le sorelle Agazzi si distaccano dallo scolasticismo apertiano esaltando la vitalità e la spontaneità dell'infanzia. Al centro

dell'attività formativa dell'asilo pongono il bambino, e non lo scolaro, che deve essere posto in un ambiente familiare che gli consenta da un lato di sviluppare la propria creatività – incidendo proprio sulla stessa struttura e sugli arredi – e dall'altro di avere un continuo dialogo con l'adulto. E le stesse educatrici – nuova figura di docente secondo le sorelle Agazzi della scuola materna – devono avere un ruolo di madre che sorveglia le attività individuali libere del bambino, lasciato libero di esprimere se stesso, fare da sé, pur nei limiti della presenza di un gruppo organizzato e, dunque, nel rispetto dell'ordine delle cose. In questo contesto, il percorso principale dell'apprendimento è rappresentato dal metodo intuitivo che tende a favorire le esperienze in cui i bambini apprendono direttamente e spontaneamente in un ambiente in cui l'educatrice, rispettando la spontaneità e l'individualità del bambino, organizza e predispone ambienti e situazioni.

E così, la scuola materna deve essere organizzata, e a monte progettata, in modo da rispecchiare l'ambiente abituale del bambino, organizzata come una piccola casa in cui il bambino può svolgere attività come a casa propria: un giardino; un museo delle cianfrusaglie senza brevetto, cioè materiali ritrovati dal bambino, non preordinati e prestabiliti come era invece nel metodo montessoriano; contrassegni, immagini di oggetti di uso comune che indicano le proprietà dei bambini.

Un metodo che poggiava su alcuni principi fondamentali: attività di vita pratica; educazione estetica; educazione sensoriale; educazione al canto; educazione al sentimento; istruzione intellettuale.

Nel 1914, anche sulla scorta dell'apporto montessoriano, oltre che delle sorelle Agazzi, furono emanati i primi programmi per gli asili infantili del Regno.

Con la Riforma Gentile fu creata la scuola di grado preparatorio rivolta ai bambini dai tre ai sei anni le cui attività erano articolate in:

- preghiera;
- canto e ascolto della musica;
- disegno;
- giochi ginnastici;
- giochi di costruzione plastica e di altri lavori manuali;

- allevamento di animali da cortile giardinaggio;
- rudimenti delle nozioni di più generale possesso e correlazioni di pregiudizi e superstizioni popolari.

Quasi quarant'anni più tardi, nel 1945, la scuola di grado preparatorio venne denominata scuola materna e, nel 1958, furono emanati i primi orientamenti che riprendevano l'impianto di Agazzi e Montessori e, soprattutto, rimarcavano l'autonomia della scuola materna dal successivo grado di istruzione.

La scuola materna statale fu istituita soltanto nel 1968 con la legge n. 444 e collocata all'interno del sistema scolastico con compiti espressione di un compromesso tra la matrice cattolica, in cui prevaleva la dimensione assistenziale della famiglia, e laica con prevalenza nella proiezione educativa: *«compiti di educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia».*

Nel regolamento si precisava che *«esigenza fondamentale fra tutte è quella di porre ogni cura nel non soverchiare le reali capacità del bambino, pur utilizzando tutti i progressi dell'odierna didattica per sollecitarne le possibilità di sviluppo (...) gli orientamenti non interferiscono nelle scelte didattiche particolari: e si intendono mettere in evidenza quali esigenze educative del bambino e quali istanze di carattere sociale e pedagogico la scuola materna deve soddisfare (...) Differenziazioni sperimentazioni scientificamente condotte sono incoraggiate al fine del continuo perfezionamento dei procedimenti didattici».*

Nel 1991 l'accoglimento della piattaforma pedagogica basata sul concetto di campo di esperienza ha condotto alla emanazione degli orientamenti rimasti in vigore fino alla riforma Moratti e ai suoi decreti applicativi.

Il metodo montessoriano ha inizio da uno studio sui bambini con disturbi mentali ed è fondato sul convincimento che la *libertà* del bambino sia essenziale per sviluppare la sua creatività. Ed è dalla stessa libertà che nascono la responsabilità del bambino e la stessa disciplina. Ingaggiata da Edoardo Talamo nel 1906 per istruire i figli dei lavoratori del quartiere San Lorenzo a Roma, fondò nel 1907 la sua prima "Casa dei bambini", nata per bambini disabili, seguita dalla creazione di un Nido e della Comunità infantile nel 1920.

La fonte normativa principale che disciplina la scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione è rappresentata dal d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 che dà attuazione alle linee guida per la scuola dell'infanzia, emanate con il decreto legislativo n. 59 del 2004 e aggiornate dalle «*indicazioni nazionali per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione*» di cui al decreto ministeriale 31 luglio 2007.

Ai sensi dell'articolo 2 del d.P.R. n. 89 del 2009 «1. *La scuola dell'infanzia accoglie bambini di età compresa tra i tre e i 5 anni compiuti entro il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento.*

2. *Su richiesta delle famiglie sono iscritti alla scuola dell'infanzia, le bambine e i bambini che compiono tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento. Al fine di garantire qualità pedagogica, flessibilità e specificità dell'offerta educativa in coerenza con la particolare fascia di età interessata, l'inserimento dei bambini ammessi alla frequenza anticipata è disposto dalle seguenti condizioni:*

a) *disponibilità dei posti;*

b) *accertamento dell'avvenuto esaurimento di eventuali liste di attesa;*

c) *disponibilità di locali e dotazioni idonei sotto il profilo dell'agibilità e funzionalità, tali da rispondere alle diverse esigenze dei bambini di età inferiore a tre anni;*

d) *valutazione pedagogica e didattica, da parte del collegio dei docenti, dei tempi e delle modalità di accoglienza.*

3. *Analogamente è prevista la possibilità, previo accordo in sede di conferenza unificata, di proseguire nelle iniziative negli interventi relativi all'attivazione delle "sezioni primavera", ai sensi dell'articolo 1, commi 630 e 634, della legge 27 dicembre 2006, numero 296, stabilendo gli opportuni coordinamenti con l'istituto degli anticipi, nell'ambito delle risorse finanziarie destinate allo scopo a legislazione vigente.*

4 *L'istituzione di nuove scuole di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso.*

5. *L'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia è stabilito in 40 ore settimanali, con possibilità di estensione fino a 50 ore. Permane la possibilità, prevista dalle norme vigenti, di chiedere, da parte delle famiglie, un tempo scuola ridotto, limitato alla sua fascia del mattino, per complessive 25 ore set-*

timanali. Tali orari sono comprensivi della quota riservata all'insegnamento della religione cattolica in conformità all'accordo che apporta modifiche al concordato lateranense e relativo protocollo addizionale, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, e dalle conseguenti intese. Le istituzioni scolastiche organizzano le attività educative per la scuola dell'infanzia con l'inserimento dei bambini in sezioni distinte a seconda dei modelli orario scelti dalle famiglie.

6. Le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole in piccoli comuni, appartenenti a comunità privi di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa fra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico. L'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati, di intesa in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati, e non può dar luogo a sdoppiamento di sezioni».

All'articolo 1 del decreto legislativo n. 59 del 2004, di attuazione della riforma Moratti, vengono definiti principi relativi alla scuola dell'infanzia. In particolare, è previsto che la scuola dell'infanzia:

- non è obbligatoria;
- è di durata triennale;
- concorre all'educazione allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale;
- promuove le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento;
- assicura un'effettiva uguaglianza delle opportunità educative;
- contribuisce alla formazione integrale delle bambine e dei bambini nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori;
- realizza la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria.

Il decreto ministeriale 31 luglio 2007 individuava 5 *campi di esperienza* declinati come traguardi per lo sviluppo della competenza che si lega in senso verticale nella costruzione del curricolo che si svilupperà anche dopo l'esperienza scolastica lungo tutto l'arco della vita (*long life learning*):

- il sé e l'altro (le grandi domande, il senso morale, il vivere insieme);

- il corpo e il movimento (identità, autonomia, salute);
- linguaggi, creatività, espressione (gestualità, arte, musica, multimedialità);
- i discorsi e le parole (comunicazione, lingua, cultura);
- la conoscenza del mondo (ordine, misura, spazio, tempo, natura).

Il d.P.R. n. 89 del 2009 ha avuto esecuzione con l'emanazione del decreto ministeriale 16 novembre 2012, n. 254 contenente le indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione che si inseriscono in un contesto complessivo che investe tutto il sistema di istruzione e formazione valorizzando tre assi: cambiamento della struttura socioculturale, dei saperi, del concetto di cittadinanza.

Nel decreto si legge: «il paesaggio educativo è diventato estremamente complesso. Le funzioni educative sono meno definite di quando è sorta la scuola pubblica in particolare vi è un'attenuazione della capacità adulta di presidio delle regole e del senso del limite e sono, così, diventati più faticosi i processi di identificazione e differenziazione da parte di chi cresce e anche i compiti della scuola in quanto luogo di diritti di ognuno e delle regole condivise. Sono anche immutate le forme della socialità spontanea, dello stare insieme e crescere tra bambini e ragazzi. La scuola è perciò investita da una domanda che comprende, insieme, l'apprendimento e il "saper stare al mondo" ben sapendo che è cambiata anche la famiglia ed è sempre più difficile, per la scuola, "condividere i comuni intenti educativi". Inoltre, l'orizzonte della scuola si allarga (...) Ogni singola persona, nella sua esperienza quotidiana, deve tener conto (...) nel suo itinerario formativo ed esistenziale lo studente si trova a interagire con culture diverse, senza tuttavia avere strumenti adatti per comprenderle e metterle in relazione con la propria. Alla scuola spetta il compito di fornire supporti adeguati affinché ogni persona sviluppi un'identità consapevole aperta. (...) L'intercultura è già oggi il modello che permette a tutti i bambini e ragazzi il riconoscimento dell'identità di ciascuno (...). Il sistema educativo deve formare cittadini in grado di partecipare consapevolmente alla costruzione di collettività più ampia e composite, siano esse quella nazionale, quella europea, quella mondiale, il compito più ampio di educare alla convivenza proprio attraverso la valorizzazione delle diverse identità e radici culturali di ogni studente. La finalità è una cittadinanza che certo permane coesa e vincolata a valori fondanti della tradizione nazionale, ma che può essere alimenta-

ta da una varietà di espressioni ed esperienze personali molto più ricca che in passato».

Si precisa, altresì, che «la diffusione delle tecnologie di informazione di comunicazione è una grande opportunità e rappresenta la frontiera decisiva per la scuola. Si tratta di una rivoluzione epocale, non riconducibile a un semplice aumento dei mezzi implicati nell'apprendimento. La scuola non ha più il monopolio delle informazioni e dei modi di apprendere. (...) Fare scuola oggi significa mettere in relazione alla complessità di modi radicalmente nuovi di apprendimento con un'opera quotidiana di guida, attenta al metodo, ai nuovi media e alla ricerca dimensionale. Al contempo significa curare, consolidare le competenze e saperi di base, che sono irrinunciabili perché sono le fondamenta per l'uso consapevole del sapere diffuso e perché rendono precocemente effettiva ogni possibilità di apprendimento nel corso della vita».

E con una prospettiva aperta al cooperative learning, nel documento si sottolinea che «lo studente è posto al centro dell'azione educativa (...). In questa prospettiva, i docenti dovranno pensare realizzare i loro progetti educativi e didattici non per individui astratti, ma per persone che vivono qui e ora, che sollevano precise domande esistenziali, che vanno alla ricerca di orizzonti di significato (...). Particolare cura è necessario dedicare alla formazione della classe come gruppo, alla promozione dei legami cooperativi fra i suoi componenti (...) coinvolgendo in questo compito gli studenti stessi. Sono, infatti, importanti le condizioni che favoriscono uno star bene a scuola, al fine di ottenere la partecipazione più ampia dei bambini e degli adolescenti e un progetto educativo condiviso».

Con riferimento alla scuola dell'infanzia il decreto si pone la finalità di promuovere nei bambini lo sviluppo dell'identità, dell'autonomia, della competenza per avviarli alla cittadinanza facendo leva sui campi d'esperienza «*il sé e l'altro*», «*il corpo e il movimento*», «*immagini, suoni, colori*», «*i discorsi e le parole*» e «*la conoscenza del mondo*».

E così vengono individuati essenzialmente tre obiettivi educativi:

- *«insegnare a ricomporre i grandi oggetti della conoscenza (...) in una prospettiva complessa, volta cioè a superare la frammentazione delle discipline e a integrarle in nuovi quadri d'insieme;*
- *promuovere i saperi propri di un nuovo umanesimo: la capacità di cogliere gli aspetti essenziali dei problemi (...) le implicazioni per la condi-*

zione umana, degli inediti sviluppi delle scienze e delle tecnologie (...) la capacità di vivere e di agire in un mondo in continuo cambiamento;

- diffondere la consapevolezza che i grandi sistemi dell'attuale condizione umana (...) possono essere affrontati e risolti attraverso una stretta collaborazione e non solo fra le nazioni, ma anche fra le discipline e fra le culture».

In questo contesto le finalità della scuola dell'infanzia vengono così declinate:

- consolidare l'identità (...) vivere serenamente tutte le dimensioni del proprio io, stare bene, essere rassicurati (...). Sentirsi sicuri in un ambiente sociale allargato, imparare a conoscersi e ad essere riconosciuti come persona unica e irripetibile;

- sviluppare l'autonomia (...) avere fiducia in sé e fidarsi degli altri (...) esprimere sentimenti ed emozioni; partecipare alle decisioni esprimendo opinioni (...) e atteggiamenti sempre più consapevoli;

- acquisire competenze (...) giocare, muoversi, manipolare, curiosare, domandare, imparare a riflettere sull'esperienza (...) ascoltare, e comprendere, narrazioni e discorsi, raccontare e rievocare azioni ed esperienze (...) con simulazioni e giochi di ruolo, situazioni ed eventi con linguaggi diversi;

- vivere le prime esperienze di cittadinanza (...) scoprire l'altro da sé e attribuire progressiva importanza agli altri (...) stabilire regole condivise (...) esercizio del dialogo che sia fondato sulla reciprocità dell'ascolto, l'attenzione al punto di vista dell'altro e alle diversità di genere.

Una dimensione in cui assumere un ruolo centrale l'interazione con la famiglia.

3. La riforma della Buona Scuola: il sistema 0-6

Con la legge n. 107 del 2015 il sistema complessivo è stato rivisto proprio nella logica dell'attuazione di un vero e proprio percorso educativo dalla nascita all'ingresso nella scuola dell'obbligo in linea con le direttive europee, non solo Lisbona 2020 ma anche Europa 2020. Una dimensione cui viene data attuazione con il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 di istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni.

«Alle bambine e ai bambini, dalla nascita fino ai sei anni, per sviluppare potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, in un adeguato contesto affettivo, ludico e cognitivo, sono garantite pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando diseguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali».

Il decreto prevede un sistema unitario nel quale le diverse articolazioni collaborano attraverso attività di progettazione, coordinamento e formazione comuni. Obiettivo dichiarato del sistema è la riduzione degli svantaggi culturali, sociali e relazionali favorendo l'inclusione attraverso la personalizzazione degli apprendimenti, riconoscendo la primaria funzione educativa delle famiglie.

Il sistema educativo per l'infanzia viene articolato su un triplice livello:

- *nidi e micronidi* rivolti ai bambini dai 3 ai 36 mesi di età. Si tratta di strutture operanti in continuità con la scuola dell'infanzia che presentano un'offerta diversificata in relazione ai tempi di apertura del servizio alla capacità ricettiva e assicurano pasto e riposo ai bambini;
- *sezioni primavera* rivolte ai bambini tra i 24 e i 36 mesi di età, di norma aggregate alle scuole per l'infanzia statali o paritarie, oppure inserite nei poli per l'infanzia;
- i *servizi integrativi* volti a soddisfare i bisogni dei bambini e delle famiglie. Si tratta di strutture diversamente articolate che si distinguono in:
 - spazi gioco rivolti ai bambini tra i 12 e i 36 mesi d'età che non prevedono il servizio mensa e consentono una frequenza flessibile per un massimo di 5 ore giornaliere;
 - centri per bambini e famiglie rivolti ai bambini sin dai loro primi mesi di vita accompagnati da un adulto. Anche in questo caso è prevista una frequenza flessibile e non è previsto il servizio mensa;
 - servizi educativi in contesto domiciliare rivolti ai bambini da 3 a 36 mesi affidati a uno o più educatori in modo continuativo.

I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli enti locali in forma diretta o indiretta e fa capo alle Regioni l'organizzazione dei poli per l'infanzia, costituiti con specifici fondi e finalizzati ad accogliere varie tipologie organizzative comunali insieme alle scuole per l'infanzia. Dunque, più strutture di educazione e di istruzione che si inseriscono nel

quadro di uno stesso percorso educativo. I poli per l'infanzia possono essere istituiti anche presso direzioni didattiche o istituti comprensivi del sistema nazionale di istruzione e formazione e si caratterizzano quali laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio.

La novità del decreto riguarda anche il personale, essendo richiesta una qualificazione universitaria.

È richiesta la laurea in scienze dell'educazione della formazione – classe L 19 ad indirizzo specifico educatori dei servizi educativi per l'infanzia – la laurea a ciclo unico in scienze della formazione primaria integrata da un corso universitario di 60 CFU.

Nel decreto poi si chiariscono le funzioni e i compiti dei diversi soggetti pubblici che costituiscono il sistema di istruzione e formazione. In particolare, si precisa che lo Stato:

- a) indirizza, programma e coordina la progressiva equa estensione del sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale, in coerenza con le linee contenute nel piano di azione nazionale pluriennale;
- b) assegna le risorse a carico del proprio bilancio;
- c) promuove azioni mirate alla formazione del personale del sistema integrato di educazione e di istruzione, anche nell'ambito del piano nazionale di formazione di cui all'articolo 1, comma 124, della legge 13 luglio 2015, numero 107;
- d) definisce i criteri di monitoraggio e di valutazione dell'offerta educativa e didattica del sistema integrato di educazione e istruzione, l'intesa con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, in coerenza con il sistema nazionale di valutazione di cui al decreto del presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80;
- e) attiva, sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, un sistema informativo coordinato con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 14 e 50 del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82);
- f) per assicurare la necessaria continuità educativa, definisce, con

decreto del Ministro dell'istruzione, gli orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia sulla base delle linee guida pedagogiche, in coerenza con le indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

Le linee pedagogiche per il sistema integrato 0-6, elaborate da una Commissione formata da esperti in materia di educazione e di istruzione dei bambini da zero a sei anni designati dal Ministro dell'istruzione, dalle Regioni e dagli Enti Locali, sono state adottate con il decreto ministeriale 22 novembre 2021, n. 334.

Dunque, lo Stato stabilisce i LEP, stabilisce gli ordinamenti, assegna le risorse, forma il personale delle scuole dell'infanzia, monitora e valuta il sistema in concorso con le Regioni e con i Comuni.

Con riferimento alle Regioni e Province Autonome nel decreto si specifica che esse:

- a) programmano, sviluppano il sistema integrato di educazione e di istruzione sulla base delle indicazioni del piano nazionale pluriennale, secondo le specifiche esigenze di carattere territoriale;
- b) definiscono le linee di intervento regionali per il supporto professionale al personale del sistema integrato di educazione e di istruzione, per quanto di competenza in raccordo con il piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015;
- c) promuovono i coordinamenti pedagogici territoriali del sistema integrato di educazione e di istruzione, d'intesa con gli uffici scolastici regionali e le rappresentanze degli enti locali;
- d) sviluppano il sistema informativo regionale in coerenza con il sistema informativo nazionale;
- e) concorrono al monitoraggio e alla valutazione del sistema integrato di educazione e di istruzione;
- f) definiscono gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei sistemi educativi per l'infanzia, disciplinano le attività di autorizzazione, accreditamento e vigilanza effettuate dagli enti locali, individuano le sanzioni da applicare e le violazioni accertate.

Regioni e Province Autonome programmano e sviluppano il sistema, dettano le linee guida regionali o provinciali per il supporto al sistema,

promuovono i coordinamenti pedagogici territoriali, definiscono gli standard strutturali dei servizi, istituiscono i poli per l'infanzia.

Gli enti locali, invece, singolarmente oppure in forma associata:

a) gestiscono, in forma diretta e indiretta, propri servizi educativi per l'infanzia e proprie scuole dell'infanzia, tenendo conto dei provvedimenti regionali e delle norme sulla parità scolastica e favorendone la qualificazione;

b) autorizzano, accreditano, vigilano sugli stessi, applicando le relative sanzioni, i soggetti privati per l'istruzione e la gestione dei servizi educativi per l'infanzia, nel rispetto degli standard strutturali, organizzativi e qualitativi definiti dalle Regioni, delle norme sull'inclusione delle bambine e dei bambini con disabilità e dei contratti collettivi nazionali di lavoro di settore;

c) pongono in essere un'attività di monitoraggio e verifica del funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia del proprio territorio;

d) attivano, valorizzando le risorse professionali presenti nel sistema integrato di educazione e di istruzione, il coordinamento pedagogico dei servizi sul proprio territorio, in collaborazione con le istituzioni scolastiche e i gestori privati, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente;

e) coordinano una programmazione dell'offerta formativa nel proprio territorio per assicurare l'integrazione all'unitarietà della rete dei servizi e delle strutture educative;

f) promuovono iniziative di formazione in servizio per tutto il personale del sistema integrato di educazione e di istruzione il raccordo con il piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015;

g) definiscono le modalità di coinvolgimento e partecipazione delle famiglie in considerazione della loro primaria responsabilità educativa;

h) facilitano le iniziative ed esperienza di continuità del sistema integrato di educazione e di istruzione con il primo ciclo di istruzione.

I Comuni, singolarmente o in forma associata, gestiscono i servizi educativi per l'infanzia; autorizzano, accreditano e controllano i privati che gestiscono proprie strutture; coordinano i servizi sul territorio; facilitano l'integrazione con la scuola primaria.

4. *La scuola primaria*

La scuola primaria nasce dalla trasformazione della vecchia scuola elementare, caratterizzata dalla figura del maestro unico fino al 1990 quando con la riforma operata con la legge 5 giugno 1990, n. 148 furono introdotti i c.d. moduli.

«al fine di consentire la realizzazione degli obiettivi educativi indicati dai programmi vigenti (...) gli insegnamenti sono utilizzati secondo moduli organizzativi costituiti da tre insegnanti su due classi nell'ambito del plesso di titolarità o di plessi diversi dal circolo».

Una struttura rivista con la legge n. 169 del 2008 che segna il ritorno all'insegnante unico nella scuola primaria.

Art. 4. «nell'ambito degli obiettivi di razionalizzazione (...) ulteriormente previsto che le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate a un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali. Nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola».

Con la riforma Moratti sono state definite le finalità culturali gnoseologiche, sociali, etiche e psicologiche della scuola primaria le cui strategie formative sono individuate nella valorizzazione dell'esperienza del fanciullo, nell'individuazione della corporeità come valore, nella valorizzazione dell'esperienza nel passaggio dalle categorie empiriche a quelle formali, nella valorizzazione del confronto interpersonale anche per il riconoscimento delle differenze culturali come ricchezza di una comunità, nella promozione dell'impegno personale alla luce dei principi di solidarietà.

Con il decreto ministeriale n. 254 del 2012 sono state emanate le nuove indicazioni per la scuola dell'infanzia del primo ciclo che, con riferimento alla scuola primaria, pongono maggiormente l'accento sulla persona e sulle competenze, divenendo la scuola primaria la sede privilegiata per l'*«acquisizione degli apprendimenti di base, come primo esercizio dei diritti costituzionali».*

In questo rinnovato contesto, l'azione educativa viene individuata come momento di sviluppo della personalità e della dimensione sociale dell'individuo e, dunque, luogo di definizione del proprio progetto di vita.

«il compito specifico del primo ciclo è quello di promuovere l'alfabetizzazione di base attraverso l'acquisizione dei linguaggi e dei codici che costituiscono la struttura della nostra cultura, in un orizzonte allargato alle altre culture con cui conviviamo e all'uso consapevole dei nuovi media».

La scuola primaria, dunque, «ai bambini e alle bambine che la frequentano offre l'opportunità di sviluppare le dimensioni cognitive, emotive, affettive, sociali, corporea, etiche e religiose, e di acquisire i saperi irrinunciabili».

L'azione educativa mira a una crescita «formativa che, attraverso gli alfabeti caratteristici di ciascuna disciplina, permette di esercitare differenti stili cognitivi, ponendo così le premesse per lo sviluppo del pensiero riflessivo e critico. Per questa via si formano cittadini consapevoli e responsabili a tutti i livelli, da quello locale a quello europeo. (...) importante per i bambini che vivono in situazioni di svantaggio: più solide saranno le capacità acquisite nella scuola primaria, maggiori saranno le probabilità di inclusione sociale e culturale attraverso il sistema dell'istruzione».

L'assetto ordinamentale della scuola primaria viene definito nel d.P.R. n. 89 del 2009 il cui articolo 4 espressamente prevede che sono iscritti alla scuola primaria le bambine e i bambini che compiono sei anni di età entro il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento, ferma la possibilità per le famiglie di chiedere l'anticipo dell'iscrizione per i bambini che compiono i sei anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

5. Il primo ciclo di istruzione

Nel primo ciclo di istruzione e nella scuola secondaria di primo grado, secondo le indicazioni contenute nel decreto ministeriale n. 254 del 2014, «si realizza l'accesso alle discipline come punti di vista sulla realtà e come modalità di conoscenza, interpretazione e rappresentazione del mondo».

Si tratta di una prospettiva diversa rispetto al passato, anche in ragione dell'innalzamento dell'obbligo scolastico che ha imposto una ridefinizione del ruolo e della stessa strutturazione, volta a costruire una consapevolezza della trasversalità dei saperi, *«condizione essenziale per la piena realizzazione personale, per la partecipazione attiva alla vita sociale, orientati ai valori della convivenza civile e del bene comune»*.

Le indicazioni nazionali definiscono anche il profilo dello studente in uscita dal primo ciclo descritto come soggetto *«in grado di iniziare ad affrontare, in autonomia e con responsabilità, le situazioni di vita tipiche della propria età»*.

Uno studente che, oltre alla padronanza della lingua italiana, *«utilizza la lingua inglese nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (...) buone competenze digitali, usa con consapevolezza alle tecnologie della comunicazione per ricercare e analizzare dati di informazioni, per distinguere informazioni attendibili da quelle che necessitano di approfondimento, di controllo e di verifica e per interagire con soggetti diversi nel mondo»*.

6. Il secondo ciclo di istruzione

Il secondo ciclo di istruzione è finalizzato alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso lo sviluppo di un sistema complesso di competenze che mirano di integrare il sapere, il fare e l'agire, nonché la riflessione critica e l'autonoma capacità di giudizio assieme all'esercizio della responsabilità personale e sociale.

Il secondo ciclo di istruzione è articolato in due macroaree: il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

Il sistema dei licei (liceo artistico, liceo classico, liceo linguistico, liceo musicale e coreutico, liceo scientifico e liceo delle scienze umane) è disciplinato dal d.P.R. del 15 marzo 2010, n. 89 nel quale si evidenzia come essi siano finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore. Di durata quinquennale, i percorsi liceali contano due bienni e un quinto anno.

Il primo biennio è finalizzato all'approfondimento e allo sviluppo delle conoscenze caratterizzanti le singole articolazioni del sistema liceale e

all'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Esso, in altri termini, è finalizzato a garantire il raggiungimento di una soglia equivalente di abilità, conoscenze e competenze a tutti coloro i quali giungono al termine dell'obbligo di istruzione. Il secondo biennio, invece, è finalizzato all'approfondimento e allo sviluppo di quelle conoscenze e abilità che caratterizzano la specifica articolazione del sistema liceale per scelta dello studente. Il quinto anno mira a completare il profilo educativo culturale e professionale dello studente.

Accanto ai licei si pongono gli istituti tecnici disciplinati nel d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, aventi un percorso di durata quinquennale. Si caratterizzano per una base culturale di carattere scientifico e tecnologico che si pone in linea con le indicazioni dell'Unione europea in ambiti che sono correlati a settori fondamentali per lo sviluppo economico e produttivo del paese e ciò al fine di consentire l'acquisizione di quelle conoscenze, competenze, abilità necessarie per l'esercizio di professioni tecniche che portano un rapido inserimento nel mondo nel lavoro o all'accesso all'università. Gli istituti tecnici si articolano in due settori: settori economico (amministrazione, finanza e marketing e turismo) e tecnologico (meccanica, mecatronica ed energia; trasporti e logistica; elettronica ed elettrotecnica; informatica e telecomunicazioni; grafica e comunicazione; chimica, materiali e biotecnologie; sistema moda; agraria, agroalimentare e agroindustria; costruzioni, ambiente e territorio).

Come per il sistema dei licei, si registra una suddivisione in due bienni seguiti da un quinto anno di consolidamento delle competenze specifiche.

Con il d.P.R. del 15 marzo 2010, n. 87 sono stati disciplinati gli istituti professionali che mirano a garantire il conseguimento di un titolo, seguendo un percorso di formazione di durata quinquennale a carattere prevalentemente tecnico. Con il decreto legislativo n. 61 del 2017 sono stati definiti gli indirizzi di questo percorso formativo articolato su un biennio seguito da un triennio. Gli indirizzi di studio dei percorsi di istruzione professionale sono:

- agricoltura, sviluppo rurale, valorizzazione dei prodotti del territorio e gestione delle risorse forestali e montane;
- pesca, commerciale e produzioni ittiche;
- industria, artigianato per il made in Italy;

- manutenzione, assistenza tecnica;
- gestione delle acque e risanamento ambientale;
- servizi commerciali;
- enogastronomia e ospitalità alberghiera;
- servizi culturali e dello spettacolo;
- servizi per la sanità e l'assistenza sociale;
- arti ausiliarie delle professioni sanitarie: odontotecnico e ottico.

A diverso livello si pongono i percorsi di istruzione e formazione professionale che sono finalizzati a garantire il conseguimento di qualifiche triennali e di diplomi professionali quadriennali. Si tratta di percorsi formativi realizzati da istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.

Si tratta di percorsi più brevi che però non impediscono, previa valutazione da parte dell'istituzione scolastica e progettazione di modalità di accompagnamento e sostegno, il passaggio al percorso professionale quinquennale. I titoli quinquennali, come pure quelli quadriennali e triennali, sono tra loro correlati nel repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

7. *Gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS)*

Un discorso a parte va fatto con riferimento agli ITS, cioè gli Istituti Tecnici superiori, ora istituti tecnologici superiori - *ITS Academy*. Un percorso *post diploma* di formazione tecnica parallelo, alle lauree universitarie triennali ma gestito da fondazioni e imprese.

Gli ITS sono stati oggetto di una recente riforma che ne ha segnato l'ingresso nel sistema terziario di istruzione tecnologica superiore la cui formazione sarà finalizzata alla acquisizione di elevate competenze nei settori strategici per lo sviluppo del paese, coerentemente con l'offerta lavorativa dei rispettivi territori, tra cui sicurezza digitale, transizione ecologica, infrastrutture per la mobilità sostenibile. Per ogni area tecnologica sono poi previste figure nazionali di riferimento declinabili a livello regionale in specifici profili. Inoltre, è prevista la istituzione presso il Mini-

stero dell'istruzione di un comitato nazionale *ITS Academy* per l'istruzione tecnologica superiore cui sono attribuiti compiti di consulenza e proposta, nonché di consultazione dei vari soggetti diversamente interessati alla costituzione o alla gestione degli *ITS Academy*.

I percorsi formativi, nel quadro della riforma, sono suddivisi in due livelli determinati sulla base del quadro europeo delle qualifiche. È previsto un quinto livello di durata biennale, e un sesto livello di durata triennale.

Caratteristica di questi percorsi formativi è la preponderanza di un'attività formativa svolta a contatto con le aziende e con il mondo del lavoro.

Per la formazione degli ITS, che avviene a livello provinciale, è richiesta una pluralità di soggetti parti della Fondazione che materialmente gestirà l'ITS. Nella riforma non è più obbligatoria la presenza degli enti locali, ma è necessario che vi siano almeno una scuola secondaria di secondo grado della provincia, una struttura formativa accreditata dalla Regione, con sede e anche in una provincia diversa da quella in cui la Fondazione ha sede, una o più imprese legate all'uso delle tecnologie, un ateneo o un istituto di alta formazione artistica, musicale e coreutica oppure un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico o un ente di ricerca.

Il presidente, legale rappresentante della Fondazione, secondo quanto previsto nella riforma, dovrà essere espresso dalle imprese che partecipano al progetto. Altri organi del *ITS Academy* sono il consiglio d'amministrazione, l'assemblea dei partecipanti, il comitato tecnico scientifico e il revisore dei conti.

Gli *ITS Academy* sono autorizzati a svolgere le attività di intermediazione di manodopera.

Per l'attuazione della riforma è prevista l'emanazione di un numero cospicuo di decreti attuativi che vanno dalla individuazione delle aree tecnologiche di riferimento alla definizione degli indicatori del sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi triennali.

CAPITOLO 8

GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE DEI RISULTATI DELL'ISTRUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La valutazione nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo di istruzione. – 3. La valutazione nel secondo ciclo di istruzione. – 4. La valorizzazione dei risultati di eccellenza. – 5. La “valutazione di sistema”. – 6. L'INVALSI. – 7. Il processo di autovalutazione dell'istituzione scolastica. – 8. Le prove nazionali. – 9. Le prove di valutazione. – 10. La valutazione dei Dirigenti Scolastici. – 11. L'INDIRE.

1. *Premessa*

Parlare di valutazione nella scuola significa parlare dei processi di valutazione in una molteplicità di prospettive. La prima, di più immediata evidenza, riguarda evidentemente la valutazione degli studenti. A tale profilo se ne sono aggiunti gradualmente altri che riguardano da un lato l'organizzazione della scuola, dall'altro il personale in essa operante in una prospettiva che mira a valorizzare il profilo della *performance*.

2. *La valutazione nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo di istruzione*

La normativa in materia di valutazione è stata oggetto di un travagliato percorso che trova forse il punto d'arrivo nel decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62 nel quale sono state definite le finalità della valutazione scolastica, focalizzando l'attenzione sul processo formativo, sul successo formativo, sui risultati sull'identità personale e, infine, sull'autovalutazione.

«La valutazione ha per oggetto il processo formativo e i risultati di apprendimento degli alunni (...), la finalità formativa ed educativa e concorre al miglioramento degli apprendimenti e al successo formativo degli stessi, documenta lo sviluppo dell'identità personale e promuove l'autovalutazione di ciascuno

in relazione alle acquisizioni di conoscenze, abilità e competenze» che, con riferimento alla valutazione del comportamento, riguardano nello specifico le competenze di cittadinanza.

La valutazione deve essere effettuata in coerenza con l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, e quindi gestita in autonomia ma senza pregiudicare quella necessaria uniformità che è richiesta su tutto il territorio nazionale.

Il processo di valutazione si stratifica su diversi livelli: al Ministero vengono riconosciute competenze in ordine alla definizione degli indirizzi generali sulla valutazione degli alunni e al riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi, e, sempre al Ministero, spetta l'adozione dei modelli per la certificazione delle conoscenze, competenze, capacità acquisite e crediti formativi riconosciuti. Le istituzioni scolastiche, invece, individuano le modalità e i criteri della valutazione degli alunni, anche per la valutazione periodica dei risultati conseguiti, nonché i crediti formativi maturati nel mondo del lavoro.

La valutazione rispecchia, dunque, le caratteristiche dei cicli.

In linea generale, come espressamente precisato nelle indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo, *«la valutazione precede, accompagna e segue i percorsi curricolari. Attiva le azioni da intraprendere, regola quelle avviate, promuove il bilancio critico su quelle condotte a termine. Assume una preminente funzione formativa, di accompagnamento dei processi di apprendimento e di stimolo al miglioramento continuo»*.

Dunque, la valutazione si pone come processo che assume una valenza che va oltre la semplice attribuzione di un punteggio allo studente, risultando preminente la sua funzione formativa e di accompagnamento dell'alunno che, attraverso i giudizi analitici, puntuali ed informativi, redatti dai docenti. Lo studente viene così messo nelle condizioni di analizzare i propri comportamenti cognitivi e sociali, acquisendo anche consapevolezza delle difficoltà e, con l'ausilio del corpo docente e della famiglia, di individuare strategie per il loro superamento.

La configurazione della valutazione in termini di processo comporta che la stessa determinazione dei criteri a monte per la valutazione, e non solo la valutazione, sia effettuata collegialmente.

«i docenti anche di altro grado scolastico, che svolgono attività insegnamenti per tutte le alunne e tutti gli alunni o per i gruppi degli stessi, finalizzati all'ampliamento e all'arricchimento dell'offerta formativa, forniscono elementi conoscitivi sull'interesse manifestato sul profitto conseguito da ciascun alunno».

«i docenti di sostegno partecipano alla valutazione di tutte le alunne e gli alunni della classe; nel caso in cui a più docenti di sostegno sia affidato nel corso dell'anno scolastico, la stessa alunna o lo stesso alunno con disabilità, la valutazione è espressa congiuntamente» (decreto legislativo n. 62/2017, art. 2, comma 3).

Per la scuola primaria assumere un ruolo centrale la valutazione complessiva dell'alunno, una valutazione dell'intero processo formativo: *«sono ammessi alla classe successiva e alla prima classe di scuola secondaria di primo grado anche in presenza di livelli di apprendimento parzialmente raggiunti o in via di prima acquisizione»* (ord. Ministero Istruzione, 5 maggio 2021, n. 699).

Il voto acquisisce una rilevanza solo nella scuola secondaria di primo grado: *«nel caso di parziale o mancata acquisizione dei livelli di apprendimento in una o più discipline il consiglio di classe può deliberare, con adeguata motivazione, la non ammissione alla classe successivo l'esame conclusivo del primo ciclo»* (ord. Ministero Istruzione, 5 maggio 2021, n. 699).

L'esame conclusivo del primo ciclo si compone di tre prove scritte e di un colloquio, integrato da una prova pratica di strumento per le scuole ad indirizzo musicale, volto ad accertare *«la capacità di argomentazione, di risoluzione di problemi, di pensiero critico e riflessivo, nonché il livello di padronanza delle competenze di cittadinanza, delle competenze nelle lingue straniere»* (Raccomandazione del Consiglio, UE, 22 maggio 2018, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, 2018/C 189/01).

La valutazione segue necessariamente il percorso di personalizzazione dell'apprendimento. Pertanto, nel caso di alunne e alunni con disabilità certificata la valutazione viene effettuata con specifico riferimento al comportamento, alle discipline e all'attività svolta sulla base del PEI re-

datto. Così, anche nel caso di alunne e alunni con DSA certificati ai sensi della legge n. 170 del 2010, la valutazione viene effettuata sulla base del PDP redatto, nonché nelle ipotesi di PDP redatti dal Consiglio di Classe per l'area dello svantaggio linguistico-culturale-socio-economico.

Al fine di combattere la dispersione scolastica, è stato richiesto alle Scuole di elaborare una strategia che miri a garantire il recupero, in modo da colmare quei divari che possono pregiudicare il successo scolastico nei successivi cicli di istruzione.

Direttiva n. 113 del 2007: «la lotta alla dispersione scolastica, posta da tempo al centro del dibattito in ambito europeo è divenuto obiettivo primario dell'agenda di Lisbona, costituisce per il nostro paese un impegno e una sfida per recuperare al successo scolastico e formativo migliaia di giovani e per tutte le scuole autonome è una priorità di assoluto rilievo (...). nel quadro di un'efficace lotta alla dispersione scolastica per il conseguimento del successo formativo le scuole, nella loro autonomia, attueranno modelli diversificati di intervento e adotteranno soluzioni didattiche ed organizzative in relazione ai particolari bisogni formativi anche con specifici interventi di sostegno (...).».

Le scuole aderenti al programma dovranno predisporre «apposite iniziative, riguardanti in particolare gli alunni che frequentano il primo anno, definite sulla base della natura dei bisogni formativi finalizzati a migliorare il livello degli apprendimenti nelle discipline che fanno registrare carenze più diffuse, a partire dalla lingua italiana, per le sue caratteristiche di trasversalità e dalla matematica, che presenta più ricorrenti elementi di criticità».

3. La valutazione nel secondo ciclo di istruzione

Anche nella scuola secondaria di secondo grado la valutazione presenta caratteri della collegialità, partecipando alla valutazione tutti i docenti che svolgono attività o insegnamenti all'interno della classe, anche quelli che svolgono attività e insegnamenti per l'ampliamento e il potenziamento dell'offerta formativa, ivi inclusi i docenti incaricati delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica e i docenti di sostegno.

La logica del recupero è molto più evidente in questo ciclo di scuo-

la nel quale, in caso di carenze, il giudizio viene sospeso e vengono programmati degli interventi didattici per il recupero delle carenze rilevate.

Ordinanza Ministeriale n. 92/2007: «Il consiglio di classe sospende il giudizio degli alunni che non hanno conseguito la sufficienza in una o più discipline, senza riportare immediatamente un giudizio di non promozione. A conclusione dello scrutinio, l'esito relativo a tutte le discipline è comunicato alle famiglie appunto a conclusione degli interventi didattici programmati per il recupero delle carenze rilevate, il consiglio di classe, in sede di integrazione dello scrutinio finale, previo accertamento del recupero delle carenze formative da effettuarsi entro la fine del medesimo anno scolastico e comunque non oltre la data di inizio delle lezioni dell'anno scolastico successivo, procede alla verifica dei risultati conseguiti dall'alunno e alla formulazione del giudizio finale che, in caso di esito positivo, comporta l'ammissione alla frequenza della classe successiva l'attribuzione del credito scolastico».

La media della valutazione in decimi ottenuta negli ultimi 3 anni di corso concorre alla determinazione del punteggio di credito scolastico che viene attribuito, sulla base della tabella di conversione stabilita nel decreto ministeriale n. 99 del 2009, di accesso all'esame distato conclusivo del ciclo di studi secondario.

4. La valorizzazione dei risultati di eccellenza

Nel contesto del processo di valutazione assume un ruolo importante anche la valorizzazione di risultati di eccellenza rispetto ai quali, con specifico riferimento alla scuola secondaria superiore, la legge n. 1 del 2007 all'articolo 2 pone in capo alle scuole l'obbligo di realizzare appositi percorsi di orientamento finalizzati alla scelta, da parte degli studenti, di corsi di laurea universitaria e di alta formazione; di potenziare il raccordo tra la scuola, le istituzioni dell'alta formazione e le università ai fini di una migliore specifica formazione degli studenti rispetto al corso di laurea o al corso di diploma accademico prescelto; di valorizzare la qualità dei risultati scolastici degli studenti e ai fini dell'ammissione dei corsi di laurea

universitari e, infine, di incentivare l'eccellenza degli studenti, ottenuta a vario titolo sulla base dei percorsi di istruzione.

Per le eccellenze è stabilito nel decreto legislativo n. 262 del 2007 un vero e proprio sistema di premialità incrementato, poi, con le previsioni contenute nel decreto ministeriale del 17 giugno del 2009.

Il premio per gli studenti può consistere in «*benefit e accreditamenti per l'accesso a biblioteche, musei istituti e luoghi della cultura; ammissione a tirocini formativi; partecipazione ad iniziative formative organizzate da centri scientifici nazionali con destinazione rivolta alla qualità della formazione scolastica; viaggi d'istruzione visite presso centri specialistici; benefici di tipo economico; o altre forme di incentivo secondo intese e accordi stabiliti con soggetti pubblici e privati*» (d.m. 8 novembre 2011).

5. La "valutazione di sistema"

Il sistema di valutazione individuale è affiancato da una valutazione della istituzione, la cosiddetta *valutazione di sistema* finalizzata a verificare, controllare i risultati raggiunti nell'esercizio dell'autonomia, fornire all'utenza interna ed esterna una vera e propria rendicontazione delle attività svolte.

Con il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286 è stato istituito il *sistema nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione* le cui prerogative sono state poi ribadite nel d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80. L'obiettivo primario è quello di valutare l'efficacia, l'efficienza del sistema educativo di istruzione e formazione, promuovendo il miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti.

Il sistema nazionale di valutazione (SNV) è composto da diversi soggetti:

- *INVALSI* - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e formazione;
- *INDIRE* - Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa;
- il *contingente ispettivo*: si tratta di dirigenti di seconda fascia con funzione tecnico ispettiva che appartengono alla dotazione organica dirigenziale del Ministero;

- la conferenza per il coordinamento funzionale del sistema nazionale di valutazione;
- i nuclei di valutazione esterna, costituiti da un dirigente tecnico del contingente ispettivo e da due esperti scelti da un elenco appositamente costituito;
- i nuclei interni di valutazione che hanno il compito di supportare il dirigente scolastico su obiettivi specifici (favorire sostenere il coinvolgimento diretto di tutta la comunità scolastica, anche promuovendo momenti di incontro e di condivisione degli obiettivi e delle modalità operative dell'intero processo di autovalutazione; valorizzare le risorse interne, assicurandone, da un lato, una piena legittimazione all'interno di questo processo innovativo e, dall'altro, un più significativo collegamento del processo di valutazione nel sistema scuola, successivamente individuando e responsabilizzando le competenze professionali più utili in relazione ai contenuti delle azioni previste nel piano; incoraggiare la riflessione interna alla comunità scolastica attraverso una riprogettazione delle azioni mediante ricorso a nuovi approcci, basati sulla condivisione dei percorsi di innovazione, anche facendo eventualmente tesoro di proposte operative collegate ad esperienze precedenti in tale ambito; alimentare costantemente il processo di autovalutazione; promuovere la conoscenza della comunicazione anche pubblica del processo di miglioramento, superando un approccio di chiusura autoreferenziale.

Trattandosi di un processo di valutazione del sistema, un ruolo importante è riconosciuto al Ministro che, con periodicità almeno triennale, definisce le priorità strategiche della valutazione del sistema educativo di istruzione. Linee che costituiscono il riferimento primario per le funzioni di coordinamento svolte dall'INVALSI e per le attività svolte dal contingente ispettivo.

I protocolli di valutazione e i programmi delle visite dell'INVALSI sono stabiliti dalla Conferenza per il coordinamento funzionale del sistema d'istruzione e formazione.

6. L'INVALSI

L'istituto nazionale di valutazione del sistema di istruzione (INVALSI)

ha sostituito il Centro europeo dell'educazione che era stato creato con il d.P.R. 31 maggio 1974, n. 419.

La finalità generale dell'INVALSI è definita all'articolo 1 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258. Si tratta di una finalità complessa di valutazione di una molteplicità di profili del sistema di istruzione e formazione e delle parti di esso che, però, comporta anche una individuazione e approfondimento delle cause all'origine di eventuali giudizi negativi. Dunque, oggetto della valutazione dell'INVALSI non è soltanto l'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e formazione anche professionale, ma anche una valutazione dei risultati, anche allo scopo di individuare eventuali azioni correttive, nonché una diffusione della stessa cultura della valutazione all'interno delle parti del sistema.

In altri termini, l'INVALSI si occupa:

- della valutazione del sistema, individuando gli indicatori di ricerca sulle richieste delle società in ambito di istruzione e formazione, sulla diffusione e qualità dei punti di erogazione del servizio delle risorse loro destinate;
- della valutazione delle scuole, individuando così anche le buone pratiche in essere;
- della valutazione degli apprendimenti degli studenti effettuata in entrata e in uscita nei diversi gradi di scuola.

«L'istituto valuta l'efficienza l'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente, ove opportuno, anche per singola istituzione scolastica, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale; studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale e alle tipologie dell'offerta formativa; conduce attività di valutazione sulla soddisfazione dell'utenza; fornisce supporto e assistenza tecnica all'amministrazione per la realizzazione di autonome iniziative di valutazione e supporto alle singole istituzioni scolastiche anche mediante la predisposizione di archivi informatici liberamente consultabili; valuta gli effetti degli esiti applicativi delle iniziative legislative che riguardano la scuola; valutare gli esiti dei progetti e delle iniziative di innovazione promossi in ambito nazionale; assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo e nei settori connessi dell'innovazione organizzativa e didattica. (...) Ai fini della realizzazione di iniziative che comportino attività di valuta-

zione di promozione della cultura dell'autovalutazione da parte delle scuole l'istituto si avvale, sulla base della direttiva di cui al comma 1, anche dei servizi dell'amministrazione della pubblica istruzione istituiti sul territorio provinciale e delle specifiche professionalità degli ispettori tecnici dipendenti dal ministero della pubblica istruzione» (art. 1, comma 3, decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258).

Gli esiti dell'attività degli INVALSI sono oggetto di apposite relazioni che vengono presentate al Ministro e da questi comunicate alla Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali.

Con la direttiva del Ministero del 18 settembre 2014, n. 11, l'intervento degli INVALSI è stato adeguato alle esigenze poste dallo sviluppo delle procedure da attuare nell'ambito del sistema nazionale di valutazione per il triennio 2014-2015/2016-2017. In particolare, vengono individuate specifiche priorità:

- autovalutazione, cui ciascuno a scuola è chiamato mediante l'analisi della verifica del proprio servizio e la redazione di un rapporto di autovalutazione contenente anche gli obiettivi di miglioramento;
- valutazione esterna delle scuole, effettuata sulla base dei protocolli di valutazione delle scuole degli indicatori di efficienza e di efficacia individuati dalla conferenza di coordinamento;
- valutazione della dirigenza scolastica effettuata sulla base degli indicatori definiti dall'INVALSI e inseriti nell'ambito di una proposta organica di valutazione della dirigenza scolastica;
- rilevazioni nazionali sugli apprendimenti degli studenti e partecipazione alle indagini internazionali;
- valutazioni di sistema effettuate sulla base di un rapporto predisposto da INVALSI sul sistema scolastico italiano volto consentire un'analisi su base nazionale e una comparazione su base internazionale, tenendo conto dei livelli degli apprendimenti evidenziati dalle relazioni nazionali, dalle indagini internazionali e anche dagli altri indicatori di risultato delle scuole in relazione ai diversi contesti territoriali;
- criteri generali per assicurare l'autonomia del contingente ispettivo;
- criteri generali per la valorizzazione delle scuole statali e per l'Italia nel processo di autovalutazione.

I compiti dell'INVALSI sono specificati all'articolo 3 del d.P.R. n. 80/2013. Esso in particolare:

- assicura il coordinamento funzionale del sistema nazionale di valutazione;
- propone i protocolli di valutazione e il programma delle visite alle istituzioni scolastiche da parte dei nuclei di valutazione esterna;
- definisce gli indicatori di efficienza e di efficacia in base ai quali il Sistema Nazionale di Valutazione individua le istituzioni scolastiche che necessitano di supporto, da sottoporre prioritariamente a valutazione esterna;
- mette a disposizione delle singole istituzioni scolastiche strumenti relativi al procedimento di valutazione per la realizzazione delle azioni di miglioramento;
- definisce gli indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici, in coerenza con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- cura la selezione, la formazione e l'inserimento in un apposito elenco degli esperti dei nuclei per la valutazione esterna nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente;
- redige la relazione al Ministro ai rapporti sul sistema scolastico e formativo;
- partecipa alle indagini internazionali e alle altre iniziative in materia di valutazione, in rappresentanza dell'Italia.

Organi dell'INVALSI sono il presidente, il comitato di indirizzo e il collegio dei revisori dei conti.

Il presidente, al quale spetta la rappresentanza legale dell'INVALSI, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del Ministro ed è scelto tra persone di alta qualificazione scientifica e con adeguate conoscenze dei sistemi di istruzione e formazione dei sistemi di valutazione tanto italiani quanto stranieri. L'incarico ha durata triennale ed è rinnovabile una sola volta.

«Il presidente:

- *convoca e presiede le riunioni del comitato di indirizzo stabilendo nell'ordine del giorno;*

- *formula, nel rispetto delle priorità strategiche sulla base delle quali regola la propria azione, le proposte al comitato di indirizzo ai fini dell'approvazione del programma annuale dell'istituto e della determinazione degli indirizzi generali della gestione;*
- *sovrintende alle attività dell'istituto;*
- *formula al comitato di indirizzo la proposta per il conferimento dell'incarico di direttore generale dell'istituto e adotta il conseguente provvedimento;*
- *presenta al ministro le relazioni sul sistema scolastico e formativo;*
- *in caso di urgenza, adotta provvedimenti di competenza del comitato di indirizzo, che da quest'ultimo dovranno poi essere ratificati nella prima riunione successiva» (art. 5, comma 2, decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286).*

Il comitato di indirizzo, che dura in carica tre anni, riconfermabili per un altro triennio, è composto dal presidente e da 2 membri, di cui almeno uno deve provenire dal mondo della scuola, nel rispetto del principio di pari opportunità, in possesso di requisiti di qualificazione scientifica e conoscenza riconosciuta dei sistemi di istruzione e valutazione anche stranieri. Al comitato di indirizzo spettano funzioni di indirizzo e programmazione dell'istituto.

«Il Comitato di indirizzo, su proposta del Presidente:

- a) approva, nel rispetto delle direttive del Ministro e delle linee guida di cui all'articolo 2, comma 3, il programma annuale delle attività dell'Istituto, fissando altresì linee prioritarie e criteri metodologici, modulabili anche nel tempo, per lo svolgimento delle verifiche di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);*
- b) esamina i risultati delle verifiche periodiche e sistematiche svolte dall'area tecnica di cui all'articolo 9, comma 2, nonché le relazioni di cui all'articolo 3, comma 4;*
- c) determina gli indirizzi della gestione;*
- d) delibera il bilancio di previsione e le relative eventuali variazioni, ed il conto consuntivo;*
- e) delibera l'affidamento dell'incarico di direttore generale dell'Istituto ed il relativo trattamento economico;*
- f) valuta i risultati dell'attività del direttore generale e la conformità della*

stessa rispetto agli indirizzi, adottando le relative determinazioni;

g) delibera i regolamenti dell'Istituto;

h) delibera in ordine ad ogni altra materia attribuitagli dai regolamenti dell'Istituto» (art. 6, comma 2, decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286).

Al collegio dei revisori dei conti spettano le verifiche di regolarità amministrativa e contabile nonché gli altri compiti individuati dalla legge. Il collegio dei revisori è composto da tre membri effettivi e tre supplenti nominati dal Ministro ma uno su designazione del Ministero dell'economia e delle finanze, dura in carica quattro anni ed è riconfermabile per un altro quadriennio.

Accanto ai tre organi appena menzionati troviamo poi il direttore generale che è materialmente deputato alla gestione dell'istituto e a garantire non solo l'attuazione del programma stabilito dal comitato di indirizzo e, dunque, anche all'esecuzione delle deliberazioni di quest'ultimo, ma anche all'attuazione dei provvedimenti del presidente e alla gestione del personale.

Scelto tra persone di qualificata e comprovata professionalità ed esperienza amministrativa e gestionale, il direttore generale riceve l'incarico dal presidente, previa deliberazione del comitato di indirizzo. Trattandosi di una nomina fiduciaria, la norma prevede che la durata dell'incarico del direttore generale sia triennale, rinnovabile per un ulteriore triennio e legata alla carica del presidente. È, infatti, previsto che l'incarico del direttore generale cessi, se non rinnovato, decorsi 90 giorni dalla scadenza dell'incarico del presidente.

«Il direttore generale, tra l'altro, nell'esercizio dei suoi compiti:

a) predisporre, in attuazione del programma dell'Istituto, il bilancio di previsione e le relative eventuali variazioni, nonché il conto consuntivo;

b) assicurare le condizioni per il più efficace svolgimento delle attività e per la realizzazione dei progetti previsti nel programma;

c) adotta gli atti di organizzazione degli uffici e delle articolazioni strutturali dell'Istituto previste dal regolamento di organizzazione e funzionamento di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), assegnando il relativo personale;

d) stipula i contratti di prestazione d'opera e di ricerca necessari per la realiz-

zazione dei progetti previsti dal programma annuale, sulla base dei criteri fissati nel regolamento di cui alla lettera c)» (art. 8, comma 2, decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286).

7. Il processo di autovalutazione dell'istituzione scolastica

Il processo di *autovalutazione d'istituto*, avviato a partire dall'anno scolastico 2014-2015, è una valutazione interna che viene effettuata dalla stessa scuola sulla base di strumenti che vengono forniti da INVALSI a seguito dell'analisi dei dati resi disponibili dal Ministero dal fascicolo della scuola in chiaro, nonché dalle rilevazioni sugli apprendimenti degli studenti e da altri elementi significativi che vengono integrati da noi stesse scuole.

Gli esiti dell'analisi e verifica del servizio offerto dalla stessa scuola sulla base dei dati resi disponibili dal sistema informativo del Ministero, della rilevazione sugli apprendimenti e delle elaborazioni sul valore aggiunto restituite dall'INVALSI, oltre agli ulteriori elementi significativi integrati dalla scuola, confluiscono in un *rapporto di autovalutazione* redatto in formato elettronico secondo un modello di riferimento predisposto da INVALSI nel quale sono contenute anche proposte di un piano di miglioramento secondo uno schema proprio di una valutazione di risultato.

Il rapporto di autovalutazione, comunemente indicato come RAV, viene elaborato e compilato dal dirigente scolastico e dal nucleo interno di valutazione della scuola ma, anche in considerazione del fatto che esso deve necessariamente contenere delle proposte di miglioramento, è opportuno che, per non tradire i suoi scopi, sia frutto di un momento di riflessione interna e, dunque, frutto del coinvolgimento di tutta la comunità scolastica.

Il RAV è articolato in quattro sezioni:

- *contesto-risorse*, nel quale sono presenti indicatori relativi alla popolazione scolastica, al territorio e al capitale sociale nonché alle risorse economiche, materiali e professionali;
- *esiti*, nel quale vengono indicati i risultati scolastici, i risultati nelle prove standardizzate, nonché le competenze chiave europee e i risultati a distanza;

- *processi*, nel quale sono descritte le pratiche educative didattiche (*curriculum*, progettazione e valutazione; ambiente di apprendimento; inclusione e differenziazione; continuità e orientamento) da una parte, e le pratiche gestionali organizzative (orientamento strategico e organizzazione della scuola; sviluppo e valorizzazione delle risorse umane; integrazione con il territorio, rapporti con le famiglie) dall'altra;

- *priorità*, nel quale sono individuati le priorità, che devono necessariamente riguardare gli esiti degli studenti, cioè gli obiettivi generali che la scuola si prefigge di realizzare nel lungo periodo attraverso l'azione di miglioramento; i traguardi, tra i risultati attesi in relazione alle priorità strategiche, previsti a lungo termine (3 anni), articolando in forma osservabile e/o misurabile i contenuti delle priorità, rappresentano in sostanza, le mete verso cui la scuola tende nella sua azione di miglioramento; gli obiettivi di processo che rappresentano una definizione operativa delle attività su cui si intende agire concretamente per il raggiungimento delle priorità strategiche individuate e per il conseguimento degli obiettivi operativi da raggiungere nel corso dell'anno scolastico.

Per le prime tre aree il RAV fornisce una definizione, onde esplicitarne più compiutamente il contenuto, individuando indicatori idonei a rappresentare le caratteristiche di qualità dell'area. La mappa degli indicatori è poi arricchita anche da descrittori al fine di facilitarne la comprensione e specificarne il contenuto. Dunque, la scuola nel rapporto di autovalutazione, preso atto dei molteplici punti di forza e debolezza presenti, porta a sintesi il quadro individuando una o due priorità su una o due aree per il miglioramento e specificando i relativi traguardi da raggiungere definendo al contempo gli obiettivi di processo funzionali al raggiungimento dei traguardi, valutando con attenzione l'impatto e la fattibilità di ogni processo in modo da garantire al meglio l'utilizzo delle risorse umane e finanziarie presenti e da utilizzare nel processo di miglioramento.

La piattaforma del RAV è integrata con la piattaforma P.T.O.F. nel portale SIDI in modo che i dati inseriti nel P.T.O.F., soprattutto per le voci attrezzature e infrastrutture, vengano automaticamente caricati all'interno del RAV. Una integrazione assai significativa che risponde pienamente al ciclo di vita della istituzione che muove dalla programmazione per concludersi con la valutazione e, dunque con la rilevazione dei profili di criti-

cità per chiudere con l'indicazione di azioni di miglioramento che entreranno a far parte della nuova programmazione.

A partire dall'anno scolastico 2015-2016, le istituzioni scolastiche sono tenute alla redazione del cosiddetto piano di miglioramento (PDM) correlato al RAV e che presuppone la partecipazione di tutta la scuola, intesa come soggetto che nel suo complesso è parte del processo.

Nel piano di miglioramento, dunque, vengono pianificate le azioni da attuare per raggiungere gli obiettivi di processo del primo anno sulla base di un quadro di riferimento per definire risorse umane e finanziarie che verranno impiegate per ciascun obiettivo, nonché l'indicazione dei dettagli delle azioni previste e dei tempi di realizzazione per ciascuna di esse. Lo stato di avanzamento del piano di miglioramento può essere valutato periodicamente dal nucleo interno di valutazione, avendo presente la situazione di partenza e il traguardo indicato all'interno del RAV. Si tratta di valutazioni che assumono una valenza importante nel contesto del processo di valutazione in quanto, nel caso in cui si verificano situazioni particolari, le scuole possono procedere anche all'aggiornamento del RAV.

PdM e RAV sono legati a doppia maglia al P.T.O.F. che, non a caso, contiene delle sezioni dedicate alle priorità che vengono desunte dal RAV, ai traguardi di lungo periodo e agli obiettivi formativi prioritari, nonché una sezione dedicata espressamente al piano di miglioramento.

I piani di miglioramento e i risultati conseguiti dalle singole istituzioni scolastiche sono comunicati al direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale competente per territorio il quale, ne terrà conto in sede di definizione degli obiettivi da assegnare al dirigente scolastico in sede di conferimento del successivo incarico, ma anche in sede di valutazione dell'operato dello stesso dirigente.

Il rapporto di autovalutazione rappresenta il primo momento di un procedimento di valutazione più complesso che conta anche una valutazione esterna condotta da INVALSI che individua le situazioni da sottoporre a verifica sulla base di indicatori di efficienza e di efficacia predeterminati.

In questa fase le istituzioni scolastiche individuate da Invalsi sono sottoposte a visite dei nuclei di valutazione esterna, secondo il pro-

gramma e i protocolli di valutazione adottati dalla conferenza di coordinamento dell'invalsi.

L'analisi effettuata dai nuclei di valutazione esterna rappresenta la base di partenza per la revisione e ridefinizione da parte delle istituzioni scolastiche dei piani di miglioramento e della definizione, dunque, in questa terza fase del processo di valutazione, di interventi migliorativi che possono contemplare non solo il supporto dell'INDIRE ma anche la collaborazione di università, enti di ricerca, associazioni professionali e culturali

Dal 2019 le istituzioni scolastiche sono tenute a effettuare anche una rendicontazione sociale attraverso la pubblicazione e diffusione dei risultati raggiunti su un'apposita sezione ministeriale del sistema nazionale di valutazione.

8. Le prove nazionali

Le prove nazionali, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 2004 sono effettuate sulla base degli obiettivi specifici di apprendimento e sono state oggetto di ripetute modifiche normative. Esse riguardano le valutazioni periodiche sugli apprendimenti e sulle competenze degli studenti finalizzate, secondo quanto precisato nella direttiva ministeriale del 18 settembre 2014, n. 11 all'acquisizione di dati, onde garantire il miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti.

La disciplina di riferimento è attualmente contenuta all'articolo 4 del decreto legislativo n. 62 del 2017 e agli articoli 6 7 e 19 del d.P.R. n. 80 del 2013 con quali si specificano il concetto e le finalità delle valutazioni.

Per la scuola primaria la valutazione è effettuata nelle classi seconda e quinta in italiano, matematica e in inglese solo per la classe quinta, in coerenza con le indicazioni nazionali per il curricolo.

Nella scuola secondaria di primo grado le rilevazioni nazionali, per la terza classe, sono effettuate attraverso prove standardizzate in ita-

liano, matematica e inglese sempre in coerenza con le indicazioni nazionali per il *curriculum*.

La partecipazione alle prove, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, rappresenta condizione per l'ammissione all'esame di Stato conclusivo del ciclo scolastico.

9. *Le prove di valutazione*

Il sistema nazionale di valutazione non si ferma alla valutazione delle strutture, ma contempla anche momenti di valutazione dei docenti e dei dirigenti.

La valutazione dei docenti è effettuata dal Comitato di valutazione istituito dall'articolo 11 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 la cui composizione e funzioni sono state modificate con la legge n. 107 del 2015. Composto da 3 docenti, 1 eletto dal consiglio d'istituto e 2 dal collegio dei docenti, e da 2 rappresentanti dei genitori per il primo ciclo di istruzione e da 1 rappresentante dei genitori e 1 degli studenti per il secondo ciclo di istruzione, nonché da 1 componente esterno individuato dall'ufficio scolastico regionale tra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici, dura in carica un triennio.

Tra i compiti del comitato per la valutazione vi è la definizione dei criteri per la valorizzazione dei docenti sulla base di tre ambiti generali:

- la qualità dell'insegnamento del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo degli studenti;
- le responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale;
- i risultati ottenuti dal docente e dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche.

Il compito del dirigente è di assegnare annualmente, sulla base dei criteri individuati dal comitato per la valutazione dei docenti, una somma del fondo per la valorizzazione del merito del personale docente (somme che ora confluiscono nel fondo per il miglioramento dell'offerta formati-

va, secondo quanto previsto all'articolo 40 del contratto collettivo nazionale scuola del 2018), in base ad una valutazione motivata. Si tratta di un *bonus* destinato a valorizzare il merito del personale docente di ruolo, considerato una retribuzione accessoria.

Sul punto l'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche amministrazioni) con la circolare n. 16 del 4 aprile 2019 ha espresso l'orientamento applicativo di tali fondi, richiamando l'orientamento espresso dalla Corte dei conti nel rapporto di certificazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del 2018 che ha avuto modo di precisare che *«nell'ambito delle materie oggetto di contrattazione integrativa a livello di istituzione scolastica ed educativa (...) si rinven- gono, accanto ai criteri per la ripartizione del fondo d'istituto (FIS) e dei compensi accessori (...) anche criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale ivi compresi quelli riconosciuti al personale docente ai sensi dell'art. 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015.*

Anche in tal caso i criteri demandati alla contrattazione integrativa si contrappongono alla specifica disciplina dettata dalla legge n. 107 del 2015 che (...) demanda l'individuazione dei criteri di determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del merito del personale docente al comitato per la valutazione dei docenti (...); detti criteri devono tenere conto: a) della qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti; b) dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo dei docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica; c) delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

Al riguardo la Corte prende atto che la possibilità di contrattualizzare la disciplina dettata (...) conferma sia pure parzialmente gli ambiti della contrattazione integrativa definiti nella presente ipotesi contrattuale.

Se tuttavia i criteri di ripartizione del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa – demandati, in linea con i precedenti contratti di comparto, alla contrattazione integrativa a livello nazionale – assorbono quelli previsti per il fondo per il merito (...) appare necessario precisare i confini della contrattazione integrativa a livello di istituzione scolastica. In tale ambito (...) il relati-

vo spazio di competenza va limitato ai soli riflessi sulla distribuzione della retribuzione accessoria derivanti dall'attuazione dei sistemi di valutazione del personale docente (...) con la possibilità, quindi, di dettare i criteri generali per la determinazione dei compensi (ad esempio il valore massimo del bonus, la differenziazione minima tra le somme distribuite, la percentuale dei beneficiari) confermando, tuttavia, le procedure e i criteri di assegnazione del bonus e beneficiari previsti dalla legge (resta ferma, pertanto, la competenza del dirigente scolastico il merito alla individuazione dei docenti meritevoli sulla base di criteri, non soggetti a contrattazione, formulate dallo specifico comitato per la riabilitazione)».

10. *La valutazione dei Dirigenti Scolastici*

Anche i dirigenti scolastici sono oggetto di specifica valutazione effettuata, secondo quanto previsto nella direttiva ministeriale 18 agosto 2016, n. 36, sulla base del piano regionale di valutazione adottato annualmente da parte direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale, sulla base della proposta redatta dal coordinatore regionale del servizio ispettivo.

Il piano regionale di valutazione contiene la definizione degli eventuali obiettivi regionali definiti dal direttore dell'ufficio scolastico regionale con riferimento al contesto territoriale; la relazione sullo stato del sistema di valutazione a livello regionale e di attuazione degli obiettivi previsti dal piano precedente; il numero della composizione dei nuclei di valutazione delle dirigenze scolastiche.

Gli indicatori generali per la valutazione sono definiti dall'INVALSI.

La valutazione deve tener conto anche del *portfolio dei dirigenti scolastici*: uno strumento di orientamento, analisi e riflessioni sul ruolo e sulle funzioni del dirigente scolastico il quale, per utilizzare questo strumento, è tenuto ad avviare un processo di miglioramento organizzativo e gestionale dell'istituzione scolastica.

Con la richiamata direttiva ministeriale è stato poi istituito un Osservatorio Nazionale sulla valutazione della dirigenza scolastica allo scopo di effettuare:

- la ricognizione delle problematiche rilevabili in sede di prima applicazione della direttiva;

- il monitoraggio delle fasi, delle modalità e degli strumenti di valutazione per un miglioramento complessivo del sistema;
- l'analisi dei fattori di miglioramento del sistema nel suo complesso;
- una verifica dell'impatto del sistema di valutazione sul lavoro e sullo sviluppo professionale dei dirigenti; una proposta di iniziative di informazione e formazione dei dirigenti scolastici e dei componenti dei nuclei di valutazione;
- la presentazione di una sintetica illustrazione dello stato di attuazione nazionale della direttiva al termine di ciascun anno alla direzione generale per gli ordinamenti scolastici valutazione del sistema nazionale di istruzione e alla direzione generale per il personale scolastico;
- la presentazione di una relazione alla fine del triennio al ministro sull'applicazione della direttiva.

11. L'INDIRE

L'istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE) nasce dal riordino della biblioteca di documentazione pedagogica, istituita Firenze con il d.P.R. n. 419 del 1974.

Il suo antesignano può essere rintracciato nella iniziativa assunta nel 1925 di istituzione di una mostra didattica nazionale sui prodotti delle scuole nuove, realizzata sotto la Presidenza di Giovanni Calò che sviluppava l'idea di Giuseppe Lombardo Radice di una didattica intesa come scienza ed esperienza attiva.

La mostra ricevette una sede permanente nel 1929 attraverso l'istituzione del museo didattico nazionale che, nel 1937, venne poi rinominato come il Museo nazionale della scuola, e successivamente, nel 1954, Centro didattico di studi e documentazione.

L'Istituto, disciplinato dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 258 del 1999, conta anche un'articolazione periferica, i nuclei che sono allocati presso gli uffici scolastici regionali.

L'Istituto è stato poi trasformato nell'agenzia nazionale per lo sviluppo

dell'autonomia scolastica con la legge n. 206/2006, per poi ridiventare INDIRE con il decreto legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011.

Quanto alle competenze dell'Indire, era espressamente previsto che *«l'istituto, in collegamento con gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione aggiornamento educativi (IRRSAE), cura lo sviluppo di un sistema di documentazione finalizzato alle esperienze di ricerca e innovazione didattica e pedagogica in ambito nazionale e internazionale oltre che alla creazione di servizi e materiali a sostegno dell'attività didattica del processo di autonomia; rileva i bisogni formativi con riferimento ai risultati della ricerca; sostiene le strategie di ricerca e formazione riferite allo sviluppo dei sistemi tecnologici e documentari ed elabora e realizza coerenti progetti nazionali di ricerca coordinandosi con le università e con gli organismi formativi nazionali e internazionali, curando la diffusione dei relativi risultati; collabora con il ministero della pubblica istruzione per la gestione dei programmi e dei progetti dell'unione europea.*

L'istituto cura lo sviluppo delle attività di raccolta, elaborazione, valorizzazione e diffusione dell'informazione e di produzione della documentazione a sostegno dell'innovazione didattica e dell'autonomia; sostiene lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie dell'informazione, della documentazione della comunicazione nelle scuole; cura la valorizzazione del patrimonio bibliografico e documentario già appartenente alla biblioteca pedagogica nazionale e lo sviluppo di un settore bibliotecario interno funzionale alla creazione di banche dati».

L'agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica presenta tre nuclei territoriali (Torino, Roma e Napoli) e si occupa dello sviluppo di nuovi modelli didattici, sperimentando anche l'utilizzo delle nuove tecnologie nei percorsi formativi e, dunque, anche attraverso il monitoraggio quantitativo e qualitativo dei dati presenti, sviluppa azioni di sostegno ai processi di miglioramento della didattica per l'innalzamento dei livelli di apprendimento e il buon funzionamento del contesto scolastico.

Esso, inoltre, ha il compito di gestire Erasmus+, il programma dell'Unione europea per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport per il periodo 2021-2027, e un servizio nazionale di supporto per i pro-

getti *eTwinning* (la comunità di docenti per connettersi, collaborare e condividere idee in Europa), *ePale* (la piattaforma online europea interamente dedicata al settore dell'educazione degli adulti); *Eurydice* (la rete europea di informazione sull'istruzione e sui sistemi educativi in 37 paesi).

È parte del consorzio EUN – *European Schoolnet*, composto da 33 Ministri dell'educazione dei paesi europei che ha la finalità di promuovere, valorizzando la dimensione transnazionale, l'innovazione nei processi educativi.

CAPITOLO 9

LE RESPONSABILITÀ DEGLI OPERATORI SCOLASTICI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le forme di responsabilità del Dirigente Scolastico. – 3. La “responsabilità di vigilanza” del personale docente. – 4. La responsabilità da cosa in custodia. – 5. La responsabilità amministrativa. – 6. La responsabilità penale. – 7. La responsabilità disciplinare. – 8. Le sanzioni disciplinari nei confronti del personale ATA. – 9. Le sanzioni disciplinari nei confronti del personale docente. – 10. Le sanzioni disciplinari nei confronti del dirigente scolastico. – 11. Il trasferimento d’ufficio per incompatibilità ambientale.

1. *Premessa*

Il percorso di graduale riconoscimento dell’autonomia delle istituzioni scolastiche ha comportato un ripensamento non solo del sistema di valutazione ma anche delle responsabilità che fanno capo ai soggetti che operano nella scuola.

In aggiunta alle responsabilità connesse al raggiungimento del risultato (responsabilità dirigenziale) in parte richiamate in precedenza, sul dirigente scolastico e sul personale della scuola, in relazione ai ruoli rivestiti, ricadono responsabilità amministrative, civili, penali e disciplinari connesse all’esercizio della loro attività.

2. *Le forme di responsabilità del Dirigente Scolastico*

Alla stregua di tutta la dirigenza pubblica, i dirigenti scolastici sono *responsabili per il risultato* dell’attività svolta dagli uffici cui sono preposti e, dunque, della concreta realizzazione dei programmi affidatigli, nonché dei risultati complessivi della gestione tecnica, finanziaria e amministrativa. Valutazione del risultato che, come detto, è effettuata sulla base di criteri generali e obiettivi predeterminati, comunicati ai dirigenti scolastici prima dell’inizio dei relativi periodi di riferimento,

e questo anche allo scopo di valorizzare gli aspetti dell'autovalutazione continua.

La valutazione del dirigente scolastico non è priva di conseguenze che, in caso di valutazione negativa, possono arrivare fino alla revoca anticipata dell'incarico.

La valutazione periodica del dirigente scolastico, che ha come arco temporale di riferimento l'anno scolastico, viene riportata nel fascicolo personale e di questa valutazione si tiene conto anche ai fini delle decisioni di affidamento di ulteriori incarichi. In caso di valutazione negativa, il contratto collettivo nazionale prevede che, prima della definitiva formalizzazione, vengano acquisite, in contraddittorio con il dirigente interessato, le sue deduzioni. Si tratta di un procedimento essenziale ai fini dell'adozione di un'eventuale sanzione che, come detto, può consistere nella revoca dell'incarico che può addirittura essere anticipata rispetto alla scadenza in caso di «*motivate ragioni organizzative e gestionali oppure in seguito all'accertamento dei risultati negativi di gestione o della inosservanza delle direttive impartite ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 165/2001*».

Quanto alla responsabilità civile del dirigente scolastico, la norma di riferimento è rappresentata dall'articolo 2043 del cod. civ. ai sensi del quale «*qualunque fatto doloso colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*».

Sul punto occorre effettuare una precisazione in quanto il dirigente scolastico non opera in proprio ma in qualità di rappresentante dell'istituzione scolastica al cui vertice è posto. Più precisamente il dirigente scolastico si trova in un rapporto di *immedesimazione organica* con l'istituzione scolastica che opera per suo tramite, con la conseguenza che atti e fatti compiuti dal dirigente scolastico è come se fossero compiuti direttamente dall'istituzione scolastica. In altri termini, il rapporto di immedesimazione organica fa sì che gli atti e gli effetti degli atti compiuti dal dirigente scolastico siano imputati direttamente alla istituzione scolastica.

Ciò comporta che eventuali danni derivanti da atti o fatti posti in essere dal dirigente scolastico sono riconducibili direttamente all'istituzione scolastica e non al dirigente scolastico in prima persona, a meno che non vi sia un elemento psicologico (dolo o colpa grave) tale da interrompere il

rapporto di immedesimazione organica. Questo accade quando, ad esempio, il dirigente scolastico opera in maniera intenzionale, cioè qualora vi sia un *comportamento doloso* da parte del dirigente scolastico, intendendosi per tale un comportamento caratterizzato dalla *coscienza e volontà di procurare un danno*. In questo caso, come pure nei casi di grave negligenza (*colpa grave*), la responsabilità non può essere imputata allo Stato (alla istituzione scolastica) che, evidentemente, potrà rivalersi sul dirigente scolastico.

3. La "responsabilità di vigilanza" del personale docente

Una forma peculiare di responsabilità che si rintraccia all'interno della scuola e che riguarda più da vicino il personale docente, è la cosiddetta responsabilità da vigilanza disciplinata dall'articolo 2048 del cod.civ. ai sensi del quale «*Il padre e la madre, o il tutore sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela, che abitano con essi. La stessa disposizione si applica all'affiliante.*

I precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza.

Le persone indicate dai commi precedenti sono liberate dalla responsabilità soltanto se provano di non aver potuto impedire il fatto».

L'obbligo di vigilanza all'interno della scuola è funzionale al mantenimento della disciplina e all'impedimento di fatti causativi di danno e si estende dal momento dell'ingresso a scuola a quello dell'uscita e varia in maniera inversamente proporzionale rispetto all'età degli allievi.

I limiti che sono stati individuati con riferimento al culpa *in vigilando* sono correlati, da un lato, alla dimensione temporale dell'obbligo, e quindi alla circostanza per cui il fatto causativo del danno si è verificato nel momento in cui l'allievo era affidato alla scuola, con una presunzione di colpa della istituzione scolastica, dall'altro, alla impossibilità di impedire che il fatto dannoso si verificasse. Quest'ultimo è un elemento (impossibilità di impedire il fatto dannoso) che deve essere dimostrato dalla istituzione scolastica alla quale spetta anche l'onere di dimostrare di avere

adottato in via preventiva tutte le misure organizzative idonee ad evitare che l'evento dannoso potesse verificarsi. Dunque, una *presunzione di responsabilità* in capo all'insegnante qualora il fatto dannoso si sia prodotto nel tempo in cui il soggetto danneggiante era sottoposto alla vigilanza del personale scolastico.

Corte appello Genova, sez. II, 9 novembre 2020, n. 1039, «*Poiché l'art. 2048 3° c. del c.c. prevede una responsabilità "aggravata" a carico dei docenti, in quanto essa si basa su di una colpa presunta, per la presunzione della "culpa in vigilando", di un negligente adempimento dell'obbligo di sorveglianza sugli allievi, essa è vincibile solo con la prova liberatoria di non aver potuto impedire il fatto. In particolare, ai fini della prova liberatoria, è necessario dimostrare di aver adottato, in via preventiva, tutte le misure disciplinari o organizzative idonee ad evitare il sorgere di una situazione di pericolo favorevole al determinarsi della serie causale del danno, commisurate all'età ed al grado di maturazione raggiunto dagli allievi in relazione alle circostanze del caso concreto*».

Cassazione civile, sez. VI, 24 giugno 2020, n. 12410: «*Nel caso di danno subito dall'alunno va esclusa la responsabilità degli insegnanti e dell'Istituto allorché sia emersa l'assoluta repentinità e imprevedibilità dell'evento nonché l'insussistenza di una condotta negligente delle insegnanti e della mancata adozione di misure idonee preventive di tipo organizzativo o disciplinare (nella specie, l'alunno infortunato si era abbassato per raccogliere una penna quando, all'improvviso, un compagno di classe, inciampando, gli era finito addosso, facendogli battere il volto sul pavimento e causandogli la frattura di tre denti)*».

Sul punto occorre precisare che l'obbligo di vigilanza non contempla interruzioni. Pertanto, in caso di impedimento improvviso dell'insegnante, questo è tenuto ad avvertire la scuola in modo che l'assenza sia supplita e in caso di mancato intervento da parte del dirigente, sarà quest'ultimo a divenire responsabile rispetto al danno eventualmente causato.

A tal proposito, deve essere evidenziato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 64 del 1992, ha chiaramente affermato che gli insegnanti

statali cessano di essere legittimati personalmente verso i terzi solo nelle ipotesi di responsabilità per *culpa in vigilando*. In queste ipotesi, dunque, risponde l'amministrazione, sulla quale gravano in via diretta le «responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi». L'amministrazione potrà poi rivalersi sugli insegnanti se il difetto di vigilanza sia ascrivibile a dolo o colpa grave e, in tali ipotesi, potrà anche agire contro di essi per i danni arrecatigli direttamente dal comportamento degli alunni.

Cassazione civile sez. III, 25 novembre 2021, n. 36723: *«In tema di danno cagionato dall'alunno a se stesso, la responsabilità dell'istituto scolastico e dell'insegnante non ha natura extracontrattuale bensì contrattuale, atteso, quanto all'istituto scolastico, che l'accoglimento della domanda di iscrizione, con la conseguente ammissione dell'allievo alla scuola, determina l'instaurazione di un vincolo negoziale dal quale sorge a carico dell'istituto l'obbligazione di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'allievo nel tempo in cui questi fruisce della prestazione scolastica in tutte le sue espressioni, anche al fine di evitare che l'allievo procuri danno a se stesso; e che, quanto al precettore dipendente dell'istituto scolastico, tra insegnante e allievo si instaura, per contatto sociale, un rapporto giuridico nell'ambito del quale l'insegnante assume, nel quadro del complessivo obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e vigilanza, onde evitare che l'allievo si procuri da solo un danno alla persona.*

Ne deriva che, nelle controversie instaurate per il risarcimento del danno da cd. autolesione nei confronti dell'istituto scolastico è applicabile il regime probatorio desumibile dall'art. 1218 c.c., sicché, mentre l'attore deve provare che il danno si è verificato nel corso dello svolgimento del rapporto, sull'altra parte incombe l'onere di dimostrare che l'evento dannoso è stato determinato da causa non imputabile né alla scuola, né all'insegnante.

(Nella specie, il minore frequentante la scuola materna, richiamato dall'insegnante per recarsi in bagno, sfuggì al suo controllo e subì un incidente riportando un taglio sul mento, causato dal violento impatto con un oggetto dalla forma tagliente ed affilata; la Corte territoriale aveva accertato che l'insegnante non si era avvicinata per prendere la mano del

minore, né si era attivata prontamente per fermare la sua corsa, a fronte di un comportamento del bambino altamente prevedibile in considerazione della sua età e delle sue condizioni psico-fisiche)».

4. La responsabilità da cosa in custodia

Un altro profilo di responsabilità nel settore scolastico riguarda la *responsabilità da cosa in custodia* disciplinata dall'art. 2051 del cod. civ. Si tratta di una responsabilità ricollegabile alla violazione dell'obbligo di sorveglianza e, come nell'ipotesi di *culpa in vigilando*, per aversi imputazione della responsabilità e, dunque, degli effetti dannosi è necessario che il danno si sia verificato nello sviluppo di un agente insito nella cosa e che il soggetto convenuto avesse l'obbligo di vigilare e di tenere sotto controllo la cosa in modo da evitare che questa potesse produrre danni a terzi.

In questo caso, però, non si ha una presunzione di colpa in quanto il soggetto danneggiato deve provare il nesso eziologico tra la cosa in custodia e il danno. Questo tipo di responsabilità in astratto grava in capo al dirigente scolastico che riveste la figura di custode delle cose presenti all'interno della scuola.

In sede di conversione del decreto legge n. 146 del 2021 è stata soppressa la responsabilità dei dirigenti scolastici per la sicurezza degli edifici scolastici nei casi in cui questi «*abbiano tempestivamente richiesto gli interventi strutturali e di manutenzione, necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati, adottando le misure di carattere gestionale di propria competenza nei limiti delle risorse disponibili legislazione vigente*».

5. La responsabilità amministrativa

Una diversa forma di responsabilità è rappresentata dalla cosiddetta *responsabilità amministrativa* (da tenersi distinta rispetto alla responsabilità contabile vera e propria che grava in capo a coloro i quali maneggiano, di fatto o di diritto, denaro o beni pubblici). Si tratta di una responsabilità posta a tutela degli equilibri di finanza pubblica del buon andamento

della pubblica amministrazione e, pertanto, si configura in quelle ipotesi in cui un soggetto pubblico viene meno, in maniera colpevole, ai propri obblighi correlati alla funzione ricoperta, così danneggiando le casse pubbliche.

La struttura di questo tipo di responsabilità è tripartita. Essa contempla, infatti, il soggetto che deve essere un pubblico dipendente o un soggetto che esercita una funzione pubblica; un atteggiamento di colpevolezza tenuto dal soggetto pubblico o esercente una pubblica funzione; un fatto materiale che può essere commissivo o omissivo collegato a un evento generatore di un danno.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, presupposto indefettibile è la sussistenza di un rapporto di lavoro o di servizio con l'istituzione scolastica, nonché la connotazione di ingiustizia del comportamento e l'assenza di cause di giustificazione.

Rientrano in questo tipo di responsabilità quelle disfunzioni, e i conseguenti danni ricollegabili ad esse, dovute alla violazione del dovere di imparzialità, di buon andamento, di fedeltà, dei codici di comportamento, di regole che consentano una gestione efficiente ed economica della struttura. E sono così incluse in questo tipo di responsabilità quelle disfunzioni correlate a un cattivo esercizio dei poteri organizzativi facenti capo al dirigente, come pure quelle disfunzioni derivanti da una approssimativa gestione del personale da parte del personale della segreteria. Disfunzioni che, ad esempio, comportano una perdita o un deterioramento dei beni dell'erario, oppure l'esborso di somme non dovute, oppure la mancata percezione di prestazioni retribuite o, ancora, lo sviamento delle risorse pubbliche o un danno da disservizio.

Dunque, presupposto fondamentale perché sia configurabile la fattispecie dell'illecito amministrativo, è rappresentato dalla ingiustizia del comportamento, cioè una azione o omissione che è ingiusta nella misura in cui sia frutto di un comportamento negligente, imperito o intenzionale e, dunque, frutto di una violazione degli obblighi di servizio, cioè di tutti quegli obblighi di prestazione di comportamento che fanno capo al soggetto pubblico e dunque non solo al dirigente scolastico ma a tutti gli operatori scolastici.

Tra gli obblighi del personale scolastico nelle sue diverse componenti

vi sono, ad esempio, il rispetto dell'orario di servizio, il divieto di impartire lezioni private, il divieto di esercizio di attività commerciale, industriale e professionale, l'alterazione dolosa del numero degli studenti presenti dalla scuola con la conseguente istituzione di classi in esubero.

Rientrano poi nella responsabilità amministrativa anche il *danno all'immagine*, il *danno da tangente* e il *danno da disservizio*. Il primo riguarda la lesione di un bene immateriale cui è sotteso un interesse un valore etico morale. Il danno da tangente attiene a fattispecie in cui vi è sottostante una vicenda criminosa caratterizzata dall'azione illecita di utilità per comportamenti corruttivi o concussivi, mentre il danno da disservizio è intrinsecamente connesso al pubblico servizio e si verifica quando il servizio pubblico viene di fatto erogato in maniera non efficiente né efficace, risultando dunque il danno parametrato alla mancata utilità collettiva. Si pensi, ad esempio, alle ingiustificate assenze dal servizio di un'insegnante che impatta ovviamente sul servizio erogato agli alunni e sul minor profitto da questi ricavabile da un insegnamento caratterizzato da ripetute interruzioni.

La responsabilità, di norma imputata all'istituzione scolastica, può essere riconducibile non solo a comportamenti di persone fisiche ma anche atti e comportamenti posti in essere dagli organi collegiali i quali rispondono secondo l'apporto di ciascuno alla causazione dell'evento (responsabilità parziaria) in contrapposizione al principio generale della solidarietà passiva.

La responsabilità amministrativa non è trasmissibile agli eredi in virtù del principio di personalità dell'obbligazione da illecito amministrativo.

Inoltre, è fatto obbligo al giudice amministrativo contabile di tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità. Il giudice, in altri termini, deve effettuare un bilanciamento fra gli elementi negativi di danno e i fattori di utilità che comunque l'amministrazione ha ottenuto dal comportamento contestato.

Il dirigente scolastico, in quanto soggetto gerarchicamente sovraordi-

nato agli altri dipendenti operanti nella scuola, è obbligato a denunciare situazioni che si prospettino come costituenti una responsabilità amministrativa. L'omessa segnalazione non è sanzionata soltanto in quelle ipotesi in cui la vicenda sia artificiosamente nascosta dal suo autore al capo d'istituto.

6. *La responsabilità penale*

In capo al docente al personale della scuola poi possono gravare delle responsabilità penali correlate a comportamenti che sono espressamente sanzionati, in applicazione del principio di tipicità del reato.

L'attività didattica rappresenta una pubblica funzione e l'insegnante, anche quello degli istituti paritari, è qualificato come pubblico ufficiale, rispondendo di conseguenze dei reati propri collegati alla figura.

L'art. 27 Cost., comma 1, dispone che la responsabilità penale è personale. Pertanto, la responsabilità, e la relativa sanzione, possono essere riconosciute solo in capo al soggetto che ha posto in essere il fatto integrante di fattispecie rispetto al quale opera una presunzione di non colpevolezza.

Tipico esempio di responsabilità penale riguarda l'abuso dei mezzi di correzione o di disciplina contemplato all'articolo 571 del cod. pen.

*«I. Chiunque abusa dei mezzi di correzione o di disciplina in danno di una persona sottoposta alla sua autorità, o a lui affidata per ragione di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, ovvero per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito, se dal fatto deriva il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente, con la reclusione fino a sei mesi.
II. Se dal fatto deriva una lesione personale, si applicano le pene stabilite negli articoli 582 e 583, ridotte a un terzo; se ne deriva la morte, si applica la reclusione da tre a otto anni.»*

Si tratta di quei comportamenti che, pur essendo soggettivamente finalizzati a scopi educativi o disciplinari, integrano una condotta abusiva in quanto esula dallo *ius corrigendi*, cioè l'uso di comportamenti e mezzi violenti dell'insegnante verso l'alunno, sotto il profilo fisico, ma

anche psichico, che sono incompatibili con gli scopi educativi o disciplinari.

Si tratta di un reato di pericolo, non essendo necessario che l'evento dannoso si verifichi in concreto affinché il reato sia integrato. Sotto il profilo dell'elemento soggettivo è sufficiente il dolo generico, cioè la semplice coscienza e volontà del comportamento illecito.

Integra il reato, ad esempio, il comportamento tenuto dall'insegnante che ha fatto scrivere all'alunno di 11 anni, 100 volte sul quaderno «sono un deficiente» (Cass. Pen, VI, 14 giugno 2012, n. 34492).

Altre ipotesi che si possono richiamare sono il reato di diffamazione (art. 595 c.p.) o il reato di violenza privata (art. 610 c.p.).

Art. 595 c.p. «*I. Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, comunicando con più persone, offende l'altrui reputazione, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a milletrentadue euro.*

II. Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena è della reclusione fino a due anni, ovvero della multa fino a duemilasessantacinque euro.

III. Se l'offesa è recata col mezzo della stampa [57-58bis] o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico [2699], la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a cinquecentosedici euro.

IV. Se l'offesa è recata a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o ad una sua rappresentanza, o ad una Autorità costituita in collegio [342], le pene sono aumentate».

Sono state considerate integranti il reato di diffamazione frasi asseritamente offensive degli insegnanti verso alunni particolarmente indisciplinati («siete degli animali»).

Art. 610 c.p.: violenza privata «*I. Chiunque, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa è punito con la reclusione fino a quattro anni.*

II. La pena è aumentata se concorrono le condizioni prevedute dall'articolo 339».

È stata riconosciuta la responsabilità dell'insegnante nei confronti di un minore disabile a causa di comportamenti di sporadica soddisfazione durante il momento della alimentazione (Cass. Pen., sez. VI, 17 aprile 2012, n. 28481); o ancora la responsabilità dell'insegnante di sostegno che ha costretto un minore portatore di handicap a subire un taglio di capelli pur con l'implicito dissenso del genitore (Cass. Pen., sez. V, 10 febbraio 2015, n.13538).

7. *La responsabilità disciplinare*

Completa il quadro delle responsabilità la c.d. *responsabilità disciplinare* riferita alla funzionalità e disciplina dell'attività lavorativa all'interno di una pubblica amministrazione. Essa discende, dunque, dalla violazione di doveri di corretto comportamento del pubblico dipendente.

Il quadro normativo della funzione disciplinare nell'ambito della scuola, che conta una pluralità di fonti – legislative (in particolare artt. 54-55 *octies* del decreto legislativo n. 165/2001 ss.mm.ii.), normative e contrattuali – è suddiviso in tre ambiti: quello relativo al personale docente, quello relativo al personale tecnico amministrativo e, infine, quello relativo alla dirigenza scolastica.

A fronte dell'accertamento della responsabilità disciplinare possono essere irrogate le sanzioni espressamente previste dalla disciplina applicabile al caso concreto (*principio di tipicità*), all'esito di un procedimento (*procedimento disciplinare*) svolto in contraddittorio con l'interessato.

Il procedimento disciplinare, unico per dirigenti, docenti e personale amministrativo, può fare capo al dirigente scolastico o al dirigente dell'ufficio procedimenti a seconda della gravità della sanzione.

Ove il dirigente scolastico, in ragione della gravità del fatto, decida che il procedimento non è di sua competenza, deve darne comunicazione, entro 10 gg., al direttore regionale affinché questo possa attivare il procedimento disciplinare.

La contestazione dell'addebito deve avvenire entro 30 gg. dal fatto (*principio di immediatezza*), pena la decadenza dal potere di proporre l'azione disciplinare e la sanzionabilità del dirigente per l'omissione, stante, appunto, la obbligatorietà dell'azione disciplinare.

La contestazione è poi governata dal *principio di immodificabilità*, che comporta la impossibilità di mutare la contestazione, anche per garantire l'effettività del contraddittorio attraverso la corrispondenza tra addebiti contestati e addebiti adottati a sostegno della sanzione disciplinare; dal principio di specificità, essendo necessario indicare con precisione gli elementi di fatto e la sua materialità e, in caso di contestazione relativa a comportamenti omissivi, deve essere precisata in maniera analitica e circostanziata la regola di condotta alla quale il dipendente avrebbe dovuto attenersi e che non è stata rispettata. Essa, inoltre, deve avvenire in forma scritta.

Il dirigente scolastico, in caso di procedimento di propria competenza, deve curare l'istruttoria e garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, nonché la piena trasparenza dello stesso.

All'interno della contestazione deve necessariamente essere specificato il giorno di convocazione del dipendente, con un preavviso di 20 gg., che ha diritto ad essere sentito onde presentare le proprie difese. Inoltre, il dipendente può partecipare al procedimento anche attraverso il deposito di una memoria scritta e, in caso di grave e oggettivo impedimento, può formulare istanza di rinvio motivata.

La contestazione degli addebiti, entro 5 giorni., deve essere comunicata all'Ufficio Procedimenti Disciplinari di riferimento al quale, sempre nello stesso termine per ciascuna delle fasi successive, devono essere comunicati gli eventuali provvedimenti di sospensione del procedimento disciplinare in pendenza di procedimento penale, il provvedimento adottato a conclusione del procedimento, sia esso di archiviazione o di irrogazione della sanzione, la qualifica rivestita dal dipendente, la indicazione della scuola in cui presta servizio, la natura giuridica del rapporto (a tempo determinato o indeterminato), sempre avendo cura di sostituire il nominativo del soggetto con un codice identificativo del procedimento attivato a tutela della riservatezza dell'incolpato.

In caso di differimento, che può essere disposto una sola volta, il termine di conclusione del procedimento viene prorogato di un pari numero di giorni.

Il procedimento deve concludersi, con l'archiviazione o con l'irrogazione della sanzione, entro 120 gg. dalla contestazione dell'addebito.

In caso di irrogazione della sanzione il provvedimento, in applicazione

dei principi generali, deve essere congruamente motivato, anche in relazione alle difese avanzate dal lavoratore, pena l'illegittimità del provvedimento amministrativo con il quale la sanzione viene irrogata.

La motivazione, in applicazione dei principi generali (art. 3, legge 241/1990, ss.mm.ii.), deve essere congrua, logica, pertinente, adeguata e sufficiente e, evidentemente, non può limitarsi a fare riferimento a quanto scritto nella contestazione.

Il CCNL del comparto Istruzione e ricerca prevede, all'art. 17, la possibilità di addivenire a una determinazione concordata della sanzione. La conciliazione è possibile in tutti i casi in cui non è previsto il licenziamento disciplinare e non può essere di specie o tipologia diversa da quella prevista dalla legge o dal contratto collettivo.

In caso di conciliazione, il lavoratore non potrà impugnare il provvedimento di irrogazione della sanzione.

Il potere di attivare il procedimento conciliativo spetta a ciascuna delle parti, entro il termine di 5 gg. dall'audizione a difesa. E la disponibilità della controparte ad accettare la conciliazione va comunicata nei 5 gg. successivi al ricevimento della proposta. In caso di accettazione l'accordo conciliativo va sottoscritto nei successivi 3 giorni.

Oltre al principio di tipicità, vigono, in materia di sanzioni, i *principi di gradualità e proporzionalità* della sanzione rispetto al fatto commesso considerando l'intensità dolosa del comportamento o, in caso di colpa, il grado di negligenza e imperizia manifestate; l'importanza degli obblighi cui si è venuto meno; il grado di responsabilità connesso alla propria posizione di lavoro; l'impegno lavorativo e la presenza di eventuali recidive.

8. Le sanzioni disciplinari nei confronti del personale ATA

Per il personale ATA, il dirigente scolastico può comminare una delle seguenti sanzioni disciplinari:

- rimprovero verbale;
- rimprovero scritto;
- multa fino a 4 ore di retribuzione;
- sospensione del servizio con privazione della retribuzione.

Le sanzioni possono essere irrogate per inosservanza delle disposizioni

di servizio, negligenza nell'esecuzione dei compiti assegnati, inosservanza degli obblighi in materia di prevenzione degli infortuni e di sicurezza, condotta non conforme ai principi di correttezza verso il superiore, altri dipendenti o terzi, rifiuto di assoggettarsi a visite personali, rifiuto di rendere riconoscibile il proprio nominativo mediante l'uso di cartellini identificativi, insufficiente rendimento nell'assolvimento di compiti assegnati.

Inoltre, può essere disposta la sospensione dal servizio, con privazione della retribuzione fino a 10 giorni, in caso di recidiva nelle mancanze precedenti, particolare gravità delle mancanze; assenza ingiustificata dal servizio; ingiustificato mancato trasferimento; svolgimento di attività durante lo stato di infortunio o malattia; manifestazioni ingiuriose nei confronti dell'Amministrazione; violazione del segreto di ufficio.

La sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 gg. fino a un massimo di 6 mesi può essere disposta in caso di recidiva nel biennio delle mancanze precedenti; occultamento di fatti e circostanze relativi ad illecito uso, distrazione o sottrazione di somme o beni; comportamenti lesivi della dignità della persona o molestie a carattere sessuale; alterchi con vie di fatto [es.: due collaboratori che vengono alle mani nel corridoio della scuola; il collaboratore che alza le mani ad un docente].

9. Le sanzioni disciplinari nei confronti del personale docente

Con riferimento al personale docente il sistema della responsabilità disciplinare è contenuto nel Titolo III della parte comune del CCNL 19 aprile 2018 con il quale è stato riscritto il sistema della responsabilità disciplinare per allinearlo alle modifiche apportate al sistema dal decreto legislativo n. 75/2017.

Le sanzioni sono: l'*avvertimento*, che consiste essenzialmente nel richiamo all'osservanza dei propri doveri; la *censura*, consistente in una dichiarazione di biasimo scritta e motivata inflitta per mancanze non gravi, riguardante i doveri inerenti alla funzione docente o i doveri d'ufficio; la *sospensione dal servizio fino a un mese*, per atti non conformi alle responsabilità, ai doveri e alla correttezza inerenti alla funzione o per gravi negligenze in servizio, irrogata, questa, non dal dirigente scolastico come le prime due, ma dall'Ufficio per i procedimenti disciplinari; la *sospensione*

dal servizio per oltre un mese fino a un massimo di sei mesi; per infrazioni molto gravi, uso dell'impiego a fini di interesse personale, atti in violazione dei principi che pregiudicano il regolare funzionamento della scuola e per concorso negli stessi, abuso di autorità; la sospensione dall'insegnamento per sei mesi e successiva utilizzazione per lo svolgimento di compiti diversi da quelli inerenti alla propria funzione, per reati puniti con pena detentiva non inferiore a tre anni, interdizione temporanea dai pubblici uffici, sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale; il licenziamento disciplinare.

Il licenziamento disciplinare può essere disposto anche in caso di insufficiente rendimento e di incapacità didattica, riconducibile a una inettitudine grave e permanente a svolgere le mansioni inerenti alla funzione esercitata. L'insufficiente rendimento, invece, è riconducibile a un comportamento volontario consistente in una consapevole violazione dei doveri d'ufficio e delle corrette modalità di svolgimento del rapporto.

10. Le sanzioni disciplinari nei confronti del dirigente scolastico

Con riferimento al dirigente scolastico, la responsabilità disciplinare è regolata nel Capo V del Titolo III del CCNL dell'area istruzione e ricerca dell'8 luglio 2019.

Le sanzioni applicabili vanno dalla *multa* fino al *licenziamento senza preavviso*.

La norma (art. 28 CCNL) prevede che per ciascuna tipologia di sanzione, nel provvedimento di irrogazione siano specificate:

- a) l'intenzionalità e la concreta addebitabilità del comportamento;
- b) il grado di negligenza e di imperizia dimostrata, tenendo anche conto della prevedibilità dell'evento;
- c) la rilevanza dell'infrazione e dell'inosservanza degli obblighi e delle disposizioni violate;
- d) le responsabilità connesse all'incarico dirigenziale ricoperto e con la gravità della lesione del prestigio dell'Amministrazione;
- e) l'entità del danno provocato a cose o a persone, ivi compresi gli utenti;
- f) l'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, anche

connesse al comportamento tenuto complessivamente dal dirigente o al concorso di più persone nella violazione.

Nel corso del procedimento disciplinare può essere disposta la *sospensione cautelare* che può essere comminata, oltre che nei casi previsti nell'ipotesi di pendenza di procedimenti penali, qualora si renda necessario espletare ulteriori accertamenti su fatti addebitabili al dirigente, sempre che siano astrattamente punibili con sanzione non inferiore alla sospensione dal servizio e dalla retribuzione.

La sospensione cautelare non può superare i 30 gg., ed è prorogabile sino a 60 gg. in casi di particolare gravità e complessità, o durare fino alla conclusione del procedimento nei casi in cui la conclusione del procedimento disciplinare prefiguri il licenziamento.

La sospensione cautelare, in caso di procedimento penale, è obbligatoria nei casi in cui il dirigente sia colpito da una misura restrittiva della libertà personale o da provvedimenti giudiziari inibitori che impediscano la prestazione lavorativa. In questi casi è fatta salva la facoltà dell'amministrazione di procedere, ove ne ricorrano i presupposti, al licenziamento disciplinare.

11. *Il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale*

Un'ipotesi che non rientra nelle sanzioni disciplinari è rappresentata dal trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale.

Si tratta di un provvedimento che prescinde da specifiche censure mosse nei confronti del lavoratore essendo disposto per ragioni tecniche, organizzative o produttive. In altri termini, la situazione di incompatibilità ambientale deve essere valutata e motivata (Cass., sez. lavoro, 4 maggio 2017, n. 11833) secondo un criterio oggettivo, indipendentemente dalla colpevolezza o dalla violazione di doveri d'ufficio del lavoratore, essendo sufficiente che la sua presenza nella struttura sia causa di disfunzione e disorganizzazione.

La competenza a adottare il provvedimento è dell'amministrazione (USR), che provvede sulla base dell'istruttoria condotta dal dirigente scolastico che, ricorrendo una situazione di gravità, potrà emanare un provvedimento cautelare di allontanamento dal servizio in via d'urgenza, ade-

guatamente motivato. Tale provvedimento è soggetto alla convalida da parte dell'ufficio scolastico regionale.

CAPITOLO 10

L'INCLUSIONE SCOLASTICA

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. – 2. L'inclusione come processo. – 3. Profili contenutistici del diritto all'istruzione. – 4. La dimensione inclusiva del diritto all'istruzione. – 5. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. – 6. Il quadro normativo europeo in tema di disabilità. – 7. La "diversità" nella legislazione italiana. La fase della separazione. – 8. Il ripensamento del sistema scolastico: gli anni '70 del XX secolo. – 9. Gli interventi legislativi a sostegno dell'integrazione scolastica e dei servizi sul territorio. – 10. Il cambio di paradigma: la legge n. 104 del 1992. – 11. Il modello bio-psico-sociale di approccio alla disabilità. – 12. Gli interventi legislativi in favore dei soggetti con DSA e i BES. – 13. BES e processi personalizzati di apprendimento. – 14. Individualizzazione e personalizzazione degli apprendimenti. – 15. Gli strumenti di programmazione didattica. – 16. L'organizzazione territoriale per l'inclusione. – 17. Le figure professionali per l'inclusione.

1. *Premessa metodologica*

Nel percorso di garanzia dell'effettività del diritto all'istruzione, intendendo per tale una effettività sostanziale che proietta l'istruzione in quella dimensione che, come si è già visto in precedenza, si pone in un rapporto di funzionalità necessaria con lo sviluppo della personalità dell'individuo come singolo e nelle formazioni sociali cui appartiene, garantito all'art. 2 Cost., assume un ruolo centrale la prospettiva della "*inclusione*" che impone alle istituzioni scolastiche di assumere un approccio alla diversità e, più in generale, alle situazioni che si pongono all'origine di bisogni educativi speciali (BES), che sia tale da garantire pari opportunità a tutti e quindi la piena realizzazione dello sviluppo della propria personalità anche grazie a strategie educative, flessibili, individualizzate, che consentono il soddisfacimento dei bisogni formativi del singolo nel rispetto delle sue peculiarità.

Come si dirà nel presente capitolo, l'inclusione va intesa come un percorso multifattoriale e multiattoriale che è emerso nella sua rilevanza

complessiva e nella sua caratterizzazione poliedrica soltanto negli ultimi anni.

L'analisi terrà conto delle diverse dimensioni in cui l'inclusione deve articolarsi e rispecchierà il linguaggio utilizzato nei diversi periodi storici.

2. L'inclusione come processo

Il primo elemento sul quale occorre porre l'attenzione è rappresentato dalla portata che si intende dare allo stesso concetto di "inclusione" che, evidentemente, è mutata nel tempo, abbandonando la prospettiva correlata alla sola dimensione della diversa abilità, in favore di una dimensione orientata a includere il più ampio concetto di fragilità.

L'inclusione rappresenta un ambito di riflessione molto delicato non solo perché coinvolge il cuore della esistenza degli individui, ma anche perché, da un punto di vista strutturale, presenta una molteplicità di sfaccettature che impongono che si adotti una metodologia d'azione e di ricerca che riesca a coniugare le diverse dimensioni della complessità e le declinazioni per ambiti riferiti alla garanzia dei diritti (tra l'altro spesso con una parcellizzazione correlata ai singoli diritti) con altri profili riconducibili al dato economico, a quello funzionale e della tutela giurisdizionale che rappresenta il momento di chiusura del circuito della effettività. Profili che, invece, sono tra loro intrinsecamente collegati e condizionanti la stessa effettività del godimento dei diritti fondamentali, tra cui l'istruzione e l'educazione, e che, pertanto, necessitano di una lettura in chiave sistematica che ne valorizzi le interdipendenze.

In queste pagine si vuole riflettere sull'inclusione intesa come processo che si sviluppa attraverso diverse tappe che trovano i momenti più significativi da un lato nel dato normativo che, soprattutto nelle sedi internazionali, come si è evidenziato nel secondo capitolo, ha consolidato il riconoscimento del diritto all'istruzione come diritto fondamentale dell'individuo, e dunque un diritto da garantire anche, e soprattutto, alle categorie più fragili, dall'altro nelle decisioni della Corte costituzionale che hanno gradualmente posto le basi teoriche per il superamento di quei limiti, anche economici, posti a garanzia della stessa effettività. Limiti che, come si dirà, riguardano non solo il riconoscimento del ruolo vincolante

dei diritti economicamente condizionati, ormai consolidato grazie al lavoro non solo della dottrina ma anche della Corte costituzionale, ma anche della diversa posizione dell'individuo nel contesto della garanzia dei diritti e della soddisfazione del bisogno, che è uno, afferendo alla persona e al suo essere parte della collettività.

Prima di passare all'analisi del dato normativo e giurisprudenziale, il primo punto su cui soffermare l'attenzione è rappresentato dalla considerazione della centralità dell'individuo nel processo inclusivo, per sottolineare come la parcellizzazione del bisogno, culturalmente operata in ragione della correlata consistenza strutturale dei servizi (pubblici) di riferimento, e per lungo tempo condizionata dalla stessa qualificazione del servizio, sia stato un elemento che, come si dirà, ha esso stesso ipotecato la garanzia di una piena soddisfazione, di effettività, tanto avuto riguardo alla consistenza degli interventi, al loro coordinamento in funzione delle esigenze dell'individuo, quanto con riferimento al dato economico, alla loro sostenibilità.

Ai fini di un più compiuto inquadramento del tema, non si può non evidenziare che, nell'ambito della riflessione pubblicistica, spunti interessanti possono essere tratti dal dibattito che si è registrato attorno al problema delle cosiddette minoranze interne, analizzato e percepito con maggiore chiarezza nel contesto della riflessione comunitarista e della teoria discorsiva in relazione alla relativizzazione della portata unificante del principio maggioritario e, a monte, dello stesso concetto di cittadinanza che, come noto, ha consentito l'iscrizione ad essa, e dunque ai cittadini, di culture, tradizioni, diritti, di quell'orizzonte di valori che costituiscono la matrice su cui poggia la stessa unità politica. Ma proprio la ricomposizione ad unità, o meglio i suoi meccanismi, ha (hanno) subito mostrato criticità in relazione alla legittima esigenza di garantire in maniera eguale tutti i membri del gruppo. Criticità in parte riconducibili allo stesso metodo scelto che, se fondato su dinamiche uniformanti, che contengono *in nuce* il germe della disparità, insito nella scelta di un unico modello di riferimento (per l'"uniformazione"), risultano esse stesse antitetico alla vera inclusione. Si tratta, evidentemente, di un processo di inclusione meramente formale (di uniformazione, appunto) e ciò in quanto, come ampiamente sottolineato dalla dottrina, la unitarietà del sistema, fondata su un dato di eguaglianza sostanziale, può essere garantita e pre-

servata solo facendo leva sull'inclusione che, come sottolineava Habermas, deve essere sufficientemente sensibile allo sfondo culturale, alle differenze individuali e di gruppo. Dunque, una inclusione «*sensibile alle differenze*» che assicuri «*autonomia culturale, diritti relativi a certi gruppi, programmi di equiparazione giuridica, nonché assetti [arrangements] miranti a una tutela effettiva delle minoranze*» e che eviti una frammentazione che è essa stessa antagonista della dimensione democratica dell'insieme.

J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, trad. it., 2^a ed., 2015, 157 ss., il quale sottolinea come «*la coesistenza giuridicamente equiparata di comunità etniche, gruppi linguistici, confessioni e forme di vita diverse non dev'essere pagata con la frammentazione della società. Il doloroso progresso di "sganciamento" non deve lacerare la società in una pluralità di subculture reciprocamente ostili*» (158).

In altri termini, una inclusione possibile solo riconoscendo un denominatore comune che si renda esso stesso garante del multiculturalismo e delle differenze.

J. RAZ, *Multiculturalism. A liberal Perspective*, in *Dissent*, 1994 il quale sottolinea come «*il multiculturalismo ha anche bisogno che esista una cultura come (...) poter partecipare effettivamente, in un'arena politica condivisa, alla competizione per le risorse e alla protezione degli interessi sia individuali sia di gruppo*» (77).

In questo senso, il nucleo fondante il processo inclusivo, evidentemente, non può che essere rintracciato in quel gruppo di norme, fondamentali, ad alto contenuto morale, che costituiscono la matrice su cui poggia il diritto positivo e sulle quali, data la loro natura giuridica, si fondano le pretese giuridiche individuali.

J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., rilevava che «*i diritti fondamentali sono dotati di questa universale pretesa di validità in quanto essi possono essere fondati solo da una prospettiva morale (...) i diritti fondamentali regalano materie tanto generali che gli argomenti morali sono senz'altro suffi-*

cienti alla loro Fondazione (...). Questa modalità fondativa non toglie però affatto ai diritti fondamentali la loro qualità giuridica né li trasforma in norme morali. Le norme giuridiche – nel senso moderno del diritto positivo – conservano la loro forma giuridica a prescindere dal tipo di ragioni che utilizzano per fondare la loro pretesa di legittimità. Il carattere giuridico delle norme riguarda la loro struttura e non il contenuto. È questa struttura che qualifica i diritti fondamentali come dei diritti soggettivi azionabili (...)» (204).

E, così, risulta anche chiaro che «*il volto ancipite di Giano*» dei diritti dell'uomo non può in alcun modo fungere da elemento pregiudizievole di tali diritti incidendo nelle relazioni verticali cittadino Stato.

La sensibilità per le differenze, che utilizzando una lente diversa, altro non è che la garanzia di azionabilità ed effettività dei diritti, consente di cogliere quella imprescindibile interconnessione tra momento politico e momento istituzionale che si inserisce in una geometria che conta essenzialmente tre vertici: quello economico, quello amministrativo (proiezione del potere politico) e quello solidarista (proiezione della sistematica dei diritti fondamentali).

Ma è proprio la consapevolezza di questa dimensione molteplice a rendere palese la impossibilità di fondare qualsiasi discorso sull'inclusione su una dimensione in cui si prende in considerazione un unico profilo, un unico "intervento inclusivo". In altri termini, è la stessa dimensione legata alla persona, alla sua realizzazione come individuo a palesare la inidoneità, o parzialità, di una prospettiva che incentri il discorso inclusivo su un binario unico, su un unico profilo, senza considerare la intrinseca capacità relazionale dei diritti.

Emblematico sul punto il discorso di J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., che muovendo dalla considerazione della rilevanza della «*rete comunicativa delle sfere pubbliche*» sottolinea come «*la formazione informale dell'opinione sfocia indecisioni elettorali istituzionalizzate e in deliberazioni legislative attraverso cui il potere comunicativamente prodotto viene trasformato in potere amministrativamente adoperabile. (...) da questa concezione della democrazia deriva, sul piano normativo, l'esigenza di "redistribuire i pesi" all'interno della costellazione delle tre risorse – denaro, potere amministrativo e solidarietà – cui le società moderne attingono per soddisfare il*

proprio fabbisogno di integrazione e di regolazione (...). La forza socio-integrativa della solidarietà – ora non più ricavabile soltanto dalle fonti dell'agire comunicativo – deve potersi sviluppare a patire da una molteplicità di sfere pubbliche autonome e dall'istituzionalizzazione procedurale della formazione democratica dell'opinione e della volontà tipica di uno stato di diritto. Solo così essa può affermarsi contro le altre due forze rappresentative da danaro e potere amministrativo» (245).

È la stessa centralità della persona, e la inevitabile complessità del bisogno che essa esprime, a rendere evidente come la «integrazione» di diverse sfere pubbliche correlate anche alla dimensione prestazionale, presupposto della effettività dei diritti sociali, sia elemento imprescindibile per la realizzazione di reali processi inclusivi che, dunque, non possono essere disancorati dalla rete (di amministrazioni e servizi), preposta alla garanzia di soddisfazione delle diverse parti di cui il «bisogno» (della persona) si compone.

In questo contesto, è proprio la complessità a rendere necessario che si pervenga, nella pluralità delle coordinate per la garanzia di effettività dei diritti fondamentali e, dunque, di quella eguaglianza sostanziale, ad una dialettica bilanciata tra eguaglianza giuridica ed eguaglianza fattuale.

Una eguaglianza dei diritti, e nei diritti, che è imprescindibilmente legata anche alla dimensione pubblica, quale attore necessario del paradigma dello Stato sociale e della solidarietà. Dimensione che, se correttamente valorizzata, consentirebbe di trovare nella “rete” una risposta anche a quelle limitazioni riconducibili al momento organizzativo, da un lato, e al profilo dei costi, dall'altro, per individuare una risposta appropriata al bisogno, pur in presenza di una (naturale e inevitabile) limitatezza delle risorse, proprio grazie anche a una messa in comune delle risorse e delle prestazioni.

Si tratta di una dimensione che assume un modello plurale come base per avvicinarsi alle peculiarità di ciascun individuo, che è essenziale per lo sviluppo di un reale modello inclusivo, attento ai bisogni dei singoli e dotato di una sufficiente elasticità per potersi adeguare alle esigenze di ciascuno, plasmando, modificando modi e metodologie, strategie, tempi strumenti, stili, attività. Dunque, un modello (quello inclusivo) dotato del carattere della universalità, rivolto a ciascun individuo, indipendentemen-

te dalla sua natura, dalla presenza o meno di differenze rispetto a un presunto modello ritenuto standard di normalità, costruito secondo una (superata) concezione di abilismo normalizzante.

In questo contesto, l'inclusione, e in particolare l'inclusione sociale, si pone come un vero e proprio processo dinamico e plurale, in continua costruzione, che impatta, e non potrebbe essere diversamente, anche sulla stessa organizzazione, e che non può, pena l'inefficacia o la parzialità di un modello non pienamente plurale, essere affidato unicamente ad un rigido modello precostituito.

E così risulta evidente come l'inclusione, proprio seguendo gli insegnamenti di Habermas, «*non significa accaparramento assimilatorio, né chiusura contro il diverso*» ma si pone come evoluzione, e in un certo senso superamento, del concetto di integrazione, come attuazione concreta della dimensione sostanziale dell'eguaglianza.

J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., il quale sottolinea poi che «*Inclusione dell'altro significa piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti: anche – e soprattutto – a coloro che sono reciprocamente estranei e che estranei vogliono rimanere*» (10).

In questo contesto, il diritto si pone, o, meglio, si dovrebbe porre, dunque, come strumento di conformazione di un modello, attraverso un orientamento della sua precettività, in modo da garantire la stessa riflessività del sistema, attraverso una combinazione della produzione giuridica con i principi fondamentali di razionalità (e solidarietà) del sistema. E, in particolare, si coglie, così, il ruolo dei diritti fondamentali (tra cui “anche” il diritto all'istruzione, nella portata ampia riferita ai processi educativi), la cui funzione è quella di sottrarre alla politica alcune sfere di autonomia, fissando dei limiti invalicabili anche per le stesse scelte politiche. E si colgono anche quelli che Teubner indica come effetti orizzontali dei diritti fondamentali che, quindi, non incidono solo nei rapporti tra individuo e Stato, operando sullo stesso ambiente del sistema sociale di riferimento, garantendo la «razionalità sociale» anche attraverso la rifocalizzazione su quei valori in parte negletti in ragione della prevalente attenzione prestata alla “sola” dimensione del mercato, secondo un processo di globalizzazione che, a fronte dell'apparente superamento dei confini,

ha gradualmente portato alla incapacità di apprezzare il valore delle differenze, il valore del “locale”, non riuscendo a coniugare l’istanza universale con quella, solo apparentemente contrapposta, di un sistema che, per dirla con Adorno, consenta la realizzazione dell’universale nella conciliazione delle differenze.

In questo contesto di forte mobilità dei tradizionali canoni di riferimento del costituzionalismo su base nazionale, si sono affermati sistemi di razionalità parziali in cui la dimensione individuale e istituzionale dei diritti stentano a trovare un loro punto di equilibrio, reso ancor più complesso da quella concorrenza intersistemica generata dai processi di globalizzazione *market driven* che ha portato non ad un innalzamento dei diritti, ma ad un abbassamento delle garanzie.

E certamente le crisi, non solo quella sanitaria che stiamo attraversando, palesano (hanno palesato, sia pure su scale differenti) la debolezza del modello di riferimento, la sua incapacità non solo di sopportare l’impatto dell’evento negativo ma, cosa ben più grave, l’incapacità di trovare al suo interno gli strumenti di reazione, di ricerca di un nuovo equilibrio e di resilienza. Quella resilienza sistemica, quella capacità di ritrovare un “nuovo equilibrio” anche a seguito di sollecitazioni esterne, che dovrebbe essere il nodo per la garanzia non soltanto delle generazioni presenti, ma anche delle generazioni future. Un modello il cui ripensamento viene sollecitato, auspicato da più parti oramai da tempo e ben prima del verificarsi della crisi pandemica, e che ruota attorno ad alcune parole chiave: sostenibilità, resilienza, inclusione, come esito di più ampi processi di coesione economica e sociale. Canoni, principi e obiettivi che evidentemente sottendono un’idea, un modello (non solo sociale ma, necessariamente, anche giuridico istituzionale) in cui i canoni locale, universale e particolare non possono essere antitetici.

L’accesso al sapere si configura quale diritto di cittadinanza indipendente dalle condizioni di funzionamento della persona, come più volte ribadito nelle numerose disposizioni internazionali (Lisbona, 2000; Barcellona, 2002; Convenzione ONU, 2006) nonché nella nostra Carta costituzionale. È indubbio che, a tale diritto, si colleghi inevitabilmente la necessità che la scuola (nell’accezione più olistica e completa del termine) si dimostri attenta, pronta e flessibile ad acco-

gliere tutti e ciascuno, attraverso l'indubbia complessità di assicurare attenzione ai bisogni del singolo senza dimenticare la padronanza delle competenze necessarie per partecipare al vivere comune in modo costruttivo.

Tale paradigma, che pone al centro il concetto di *differenza*, richiede agli insegnanti una scelta valoriale consapevole e non più opzionabile, declinata in azioni educative e didattiche che, a partire dai contributi teorici ed operativi elaborati nell'ambito della Didattica e della Pedagogia Speciale, siano produttrici di innovazione sul piano organizzativo e su quello delle modalità di insegnamento/apprendimento.

Numerose ricerche, maturate in oltre quarant'anni di integrazione/inclusione scolastica in Italia, documentano quanto l'impianto teorico, metodologico ed operativo elaborato allo scopo di garantire l'acquisizione di apprendimenti significativi per gli allievi con disabilità abbia, di fatto, rappresentato un motore capace di qualificare l'intero processo didattico, qualificandosi quale riferimento per un approccio attento ai bisogni formativi di tutti, sia sul piano delle discipline di studio, sia nell'educazione ai valori della legalità, della solidarietà, della convivenza, della cittadinanza attiva.

Evidentemente, lavorare nell'ottica dell'inclusione, così come descritta sinora, comporta un articolato sistema organizzativo che risente di una complessità di fattori, interni ed esterni alla scuola: per fare propri i valori dell'accoglienza e della cura, oltre agli strumenti normativi, occorre affermare un processo di sedimentazione culturale nelle persone e nei contesti sociali, dunque anche nella formazione e nello sviluppo di competenze professionali. L'inclusione, infatti, per sua stessa definizione ontologica, necessita di un superamento delle logiche frammentarie sul piano degli interventi, esplicitando, al contrario, intenzionalità sinergiche e multilivello quali unica possibilità fattiva di realizzazione e di riconoscimento della persona.

La Pedagogia Speciale italiana, attraverso la voce di alcuni dei suoi più importanti esponenti, ha sensibilmente contribuito (e sta contribuendo) alla condivisione di orizzonti interpretativi comuni oltre a definire operativamente alcune scelte rilevanti legate, ad esempio, alla formazione degli insegnanti. Senza alcuna pretesa di esaustività, ci

sembra opportuno ricordare, in questo contesto, i lavori di Roberto Zavalloni, Ferdinando Montuschi, Sergio Angori, Andrea Canevaro, Leonardo Trisciuzzi, che hanno proseguito nel cammino già tracciato da Maria Montessori, Ferruccio Montesano, Ugo Pizzoli, Sante De Santis, Don Lorenzo Milani sulla necessità di intravedere, riconoscere e puntualizzare sempre e comunque la possibilità di educare, attribuendo una intensa fiducia all'umanizzazione della persona nell'azione, preziosissima, della progettualità in direzione della qualità della vita.

È indubbio, infatti, che, pur godendo di una legislazione tra le più avanzate al mondo, è ancora difficile, in taluni casi e in alcune circostanze, tradurre in operatività e in progettualità esistenziali i principi di riferimento e, dunque, a concretizzare quanto esplicitato dal dettato normativo. In questa direzione, l'inclusione è, al contempo, memoria e vigilanza e si alimenta di micro-interventi che, in ottica sistemica, contribuiscono al pieno riconoscimento delle potenzialità della persona.

Senza le gabbie della contingenza, l'immaginario può allora prendere forma e accettare, con fiducia, le sfide della complessità e dell'incertezza quali cifre attuali del nostro mondo e della nostra collettività.

3. Profili contenutistici del diritto all'istruzione

Come si è avuto modo di evidenziare già nel secondo capitolo, numerose ricostruzioni sono state elaborate nel corso degli anni, e indubbiamente enormi passi in avanti sono stati fatti sul cammino della uguaglianza nella garanzia dei diritti fondamentali e nel loro ambito dei diritti sociali e della loro effettività,

I diritti sociali sono diritti costituzionali c.d. di seconda generazione. Essi, infatti, sono stati inseriti nelle costituzioni nate nel secondo dopoguerra. Con l'espressione diritti sociali si fa riferimento a quei diritti che derivano dalla evoluzione del concetto di eguaglianza in senso sostanziale e che impongono allo stato di agire attivamente per ri-

muovere quegli ostacoli che si frappongono alla effettiva realizzazione dell'eguaglianza sostanziale.

Si tratta, dunque, di diritti che si pongono sullo stesso piano dei diritti di libertà (es. libertà di movimento, libertà di associazione, ecc.) e che trovano fondamento negli artt. 2 e 3 Cost.

La nostra Costituzione contempla espressamente (i) il diritto al lavoro (artt. 4, 35, 36, 37 Cost.); (ii) il diritto alla salute (art. 32 Cost.); (iii) il diritto allo studio (art. 34 Cost.); (iv) il diritto alla previdenza e alla assistenza (art. 38 Cost.); (v) i diritti della famiglia (artt. 29, 30, 31 Cost.).

La tutela dei diritti sociali è collegata a precisi doveri della Repubblica. Nel caso del diritto all'istruzione, il correlato dovere è individuabile agli artt. 33 e 34 Cost. che fanno riferimento al dovere di istituire «*scuole statali per tutti gli ordini e gradi*» (art. 33) e al dovere di rendere effettivo il diritto allo studio «*con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze*» (art. 34) e più in generale al dovere di garantire la effettività dei «*diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*» che «*richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» (art. 2).

Un dovere che fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni espressamente individuate anche all'art. 114 Cost. ai sensi del quale «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*» e da quegli apparati organizzativi che sono funzionali alla fornitura dei servizi connessi all'adempimento dei doveri sociali che, nel caso dell'istruzione, sono identificabili in tutti quei soggetti (pubblici e privati) che fanno parte del sistema educativo.

Un cammino che dalla “uguaglianza nella diversità” delle scuole speciali ha fatto molta strada.

Il richiamo è alla Corte costituzionale, 21 maggio 1975, n. 125, e ai suoi precedenti, nella quale si ribadisce che «*Il principio dell'art. 3, primo comma, Cost., come questa Corte più volte ha avuto occasione di affermare, deve intendersi nel senso che a parità di situazioni deve corrispondere parità di trattamento, mentre trattamenti differenziati sono riservati a situazioni*

obiettivamente diverse, e spetta insindacabilmente al legislatore giudicare sulla parità o diversità delle situazioni pur nel rispetto dei criteri di ragionevolezza nonché degli altri principi costituzionali (S. n. 45 del 1967). 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».

Approdando, il cammino, alla uguaglianza tra gli individui nel godimento di un diritto fondamentale.

Molta strada è stata fatta dalle posizioni espresse alla fine degli anni Sessanta in cui la Corte costituzionale limitava l'applicazione del principio di uguaglianza al «*significato, al contenuto e ai limiti della norma sulla gratuità dell'istruzione*», escludendo che il richiamo a detto principio fosse sufficiente a garantire profili diversi dal mero accesso all'istruzione, assicurando una uguaglianza nella diversità, ignorando la rilevanza nel percorso formativo dell'individuo della «*esperienza scolastica come mezzo non soltanto di istruzione ma anche di inserimento e di adattamento sociale*».

Corte costituzionale 1° febbraio 1967, n. 7 e Corte costituzionale 19 luglio 1968, n. 106.

Pur rimanendo al di fuori dell'ambito decisionale del giudice costituzionale quegli aspetti connessi ai contenuti dell'istruzione e alle modalità secondo cui essa deve essere impartita in modo da garantire la trasmissione di quei contenuti che non sono solo i saperi ma quegli elementi che consentono un migliore sviluppo della personalità dell'individuo, la decisione del giudice costituzionale pone le basi, come già detto, per un cambiamento di prospettiva che consentirà una funzionalizzazione del diritto all'istruzione, facendo emergere quei profili connessi agli aspetti istituzionali, e dunque anche alla stessa organizzazione del sistema di istruzione e formazione.

L'ostacolo principale, condizionante anche il modello concettuale di riferimento, è sempre stato rappresentato in misura prevalente dalla "ipoteca economica", cioè dal costo che la garanzia della effettività di tali diritti, che necessitano di un intervento dello Stato, assume per la collettività. Ipoteca che diviene più evidente in periodi di crisi economica.

Un condizionamento che negli anni ha portato a delineare un modello di diritti sociali caratterizzato da una connotazione negativa ben rappresentata dalla espressione “figli di un dio minore” in quanto condizionati (diritti – sociali – condizionati) dalla prestazione dell'amministrazione e, quindi, dalla disponibilità economica.

Sul punto basti pensare all'imbarazzo espresso dal Presidente della Corte costituzionale sul finire degli anni Ottanta in relazione alla manifesta consapevolezza dei costi per la collettività delle prestazioni a garanzia dei diritti sociali. Un imbarazzo che ha portato a un cambiamento di rotta nelle decisioni della Corte, mostratasi per lungo tempo più riluttante a riconoscere una espansione dei diritti sociali.

Si tratta di un lungo cammino nel quale si è assistito a una graduale metamorfosi della eguaglianza nel contesto del diritto all'istruzione che viaggia in parallelo con uno strumentario concettuale, che sarà analizzato nel prosieguo, che conta elementi quali l'«integrazione» prima e l'«inclusione» poi.

Un processo che trova una tappa nella Dichiarazione dei diritti del fanciullo, approvata il 20 novembre 1959 dall'Assemblea delle Nazioni Unite e revisionata nel 1989, il cui primo impatto è individuabile in alcune circolari emanate nel 1962 dall'allora Ministero della pubblica istruzione che, come si vedrà, esprimevano un *favor* per la creazione di classi di scuola speciale e classi differenziali per i bambini con minorazioni psichiche e fisiche.

Un cambiamento di rotta lo si registra sul finire degli anni Ottanta quando viene offerta una lettura sistematica degli articoli 34 e 2 Cost. (cui si aggiungeranno l'art. 3 e l'art. 38 Cost.) nel senso di assicurare un legame indissolubile tra istruzione e sviluppo della personalità dell'individuo.

Corte costituzionale, sentenza 3 giugno 1987, n. 215 nella quale si legge che *«insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, la frequenza scolastica è dunque essenziale fattore di recupero dei portatori di handicap e di superamento della loro emarginazione, in un complesso intreccio per cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro»*, e ancora, sottolineano i giudici, che in caso di evoluzione positiva è possibile (si direbbe ora è doveroso) operare in funzione sinergica *«ai fini del complessivo sviluppo della personalità»*, ritenendo, in

tal modo, illegittima la preclusione all'accesso al sistema scolastico basata sulla presunta valutazione della capacità e della meritevolezza dei soggetti, spostando l'attenzione sul dovere, riconosciuto in capo agli organi pubblici, di provvedere alla predisposizione delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire la frequenza degli istituti di istruzione anche superiore.

Una prospettiva che, se da un lato rispetta la natura del diritto sociale considerandolo come valore fondante l'ordinamento dello Stato, dall'altro si scontra con la dimensione economica. Un dato che risulta chiaro anche in ragione dei richiami ai profili di bilancio.

Una situazione che si è ulteriormente complicata con l'entrata in vigore della riforma costituzionale che ha introdotto all'interno del nostro sistema il c.d. equilibrio di bilancio, ritenuto inizialmente in "valore non bilanciabile" con gli altri, dunque, un valore che poneva in una posizione di superiorità le esigenze economiche, di contenimento della spesa, rispetto a quelle di garanzia di effettività dei diritti sociali.

Articolo 81 Cost.

«Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

(...)»

E solo all'inizio del nuovo secolo si assiste a un cambio di paradigma da parte della stessa Corte costituzionale che comincia a porre l'accento sulla circostanza per cui la rimozione degli ostacoli alla garanzia dell'eguaglianza non può essere incentrata sul profilo meramente reddituale ma deve valorizzare la capacità dell'individuo, la cui assenza può portare a situazioni di emarginazione, non disponendo l'individuo di quei beni primari essenziali al godimento dei diritti.

Sul punto J. Rawls, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Milano, 2002, 65 e 66 sottolinea come «condizioni sociali e mezzi per qualsiasi scopo di vario tipo necessari, in generale, perché i cittadini possano sviluppare adeguatamente ed esercitare appieno i loro poteri morali e perseguire la loro particolare concezione del bene».

L'approccio rawlsiano è stato oggetto di critiche da parte di A. K. Sen (*L'idea di giustizia*, Milano, 2011, 66 ss.), il quale sottolinea, come ammette lo stesso Rawls, l'impossibilità di raggiungere una convergenza unanime sui «principi di giustizia». E così Sen rileva che «il grande contributo rawlsiano alle idee di equità e di giustizia merita la massima considerazione» (86), nella sua ricostruzione, però, «ogni diretta attenzione è riservata quasi esclusivamente all'individuazione di «istituzioni giuste», anziché a quella di «società giuste» che facciano assegnamento su istituzioni efficaci e si misurino con i comportamenti effettivi» (79) e pertanto, «occorre mettere a profitto la fecondità delle idee che ci ha trasmesso e andare oltre (...) *A noi serve iustitia, non iustitium*» (86).

Una considerazione da cui discende la consapevolezza circa la necessità che la garanzia della eguaglianza sostanziale non può prescindere dalla considerazione della variabile della disabilità, e più in generale del bisogno, dovendosi rimuovere gli ostacoli di natura (non solo) economica per consentire una piena inclusione e partecipazione alla vita sociale dell'individuo.

Significativa la sentenza della Corte costituzionale n. 4 luglio 2001, n. 226 nella quale si riconosce che l'istruzione inferiore degli alunni handicappati è configurata dalla legge «sì come un dovere ma con la garanzia di adempimento attraverso la previsione di specifici diritti che ne consentano l'effettività (articoli da 312 a 325 del decreto legislativo n. 297 del 1994)». E «Tra le disposizioni volte ad agevolare l'accesso degli alunni handicappati all'istruzione vi è quella che differisce il limite di età entro il quale viene completata la scuola dell'obbligo, consentendo tale completamento anche fino al compimento del diciottesimo anno di età. La scuola dell'obbligo, che ordinariamente deve essere frequentata e completata tra i sei e i quattordici anni, con il limite massimo dei quindici anni, previsto dall'art. 112, può essere quindi completata dagli alunni in situazioni di handicap anche sino al compimento del diciottesimo anno di età.

L'anzidetto prolungamento (...) consente agli alunni handicappati una terza "ripetenza" in singole classi. Nel periodo successivo a quello durante il quale la frequenza scolastica è obbligatoria (...), per gli alunni handicappati l'istruzione viene a configurarsi come un diritto, che potrà essere esercitato mediante la frequenza, al di fuori della scuola dell'obbligo, di corsi per adulti finalizzati al conseguimento del diploma. Naturalmente l'attuazione di tale diritto postula che vengano garantite le medesime misure di sostegno dettagliatamente previste dalla legge quadro n. 104 del 1992, anche perché la frequenza di corsi per adulti per la persona handicappata che abbia raggiunto la maggiore età assume una funzione tanto più rilevante, in quanto consente, in modo certamente più incisivo rispetto alla frequenza di classi solitamente composte da tredici quattordicenni, il raggiungimento dell'obiettivo cardine della legge quadro sopra indicato in ambiti il più possibile omogenei. Infatti, l'integrazione scolastica della persona maggiorenne affetta da handicap può dirsi realmente funzionale al successivo inserimento nella società e nel mondo del lavoro qualora avvenga in un contesto ambientale che anche sotto il profilo dell'età sia il più vicino possibile a quello nel quale detta persona sarà accolta e che certamente è il più idoneo a favorire il completamento del processo di maturazione».

Una prospettiva che si coglie anche nella sentenza della Corte costituzionale 20 novembre 2002, n. 467 nella quale si precisa che «Il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce, infatti, ad una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino di età inferiore ai tre anni. La frequenza dell'asilo nido, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, costituisce, pertanto, un essenziale fattore per il "recupero" del bambino disabile nonché – come già secondo la sentenza n. 215 del 1987 – per il "superamento della sua emarginazione": ciò proprio in funzione di un suo pieno e proficuo inserimento nella scuola, la cui frequenza è assicurata e favorita con le provvidenze economiche previste dalla disposizione censurata, e dunque con ingiustificata esclusione delle medesime per l'ipotesi dei bambini handicappati di età inferiore ai tre anni, in contrasto con i principi di cui agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione».

Si tratta di un cambiamento di prospettiva che esprime un diverso paradigma concettuale secondo cui non è più l'esigenza di bilancio a conformare il diritto fondamentale, ma il discorso inverso. Un passaggio che emerge in maniera chiarissima nella già richiamata sentenza n. 80/2010 nella quale il giudice offre una ricostruzione del diritto all'istruzione anche all'interno delle Carte internazionali.

Corte costituzionale, 22 febbraio 2010, n. 80 analizzata anche nel secondo capitolo.

Art. 24 Convenzione delle Nazioni unite, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e ratificata in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18: *«1. 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, finalizzati:*

(a) al 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;

(b) allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, sino alle loro massime potenzialità;

(c) a porre le persone con disabilità in condizione di partecipare effettivamente a una società libera.

2. Nell'attuazione di tale diritto, gli Stati Parti devono assicurare che:

a) le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi in ragione della disabilità da una istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria;

b) le persone con disabilità possano accedere su base di uguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono, ad un'istruzione primaria, di qualità e libera ed all'istruzione secondaria;

c) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno;

d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del si-

stema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione;
e) siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione.

3. Gli Stati Parti offrono alle persone con disabilità la possibilità di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed uguale partecipazione al sistema di istruzione ed alla vita della comunità. A questo scopo, gli Stati Parti adottano misure adeguate, in particolare al fine di:

(a) agevolare l'apprendimento del Braille, della scrittura alternativa, delle modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, delle capacità di orientamento e di mobilità ed agevolare il sostegno tra pari ed attraverso un mentore;

(b) agevolare l'apprendimento della lingua dei segni e la promozione dell'identità linguistica della comunità dei sordi;

(c) garantire che le persone cieche, sorde o sordocieche, ed in particolare i minori, ricevano un'istruzione impartita nei linguaggi, nelle modalità e con i mezzi di comunicazione più adeguati per ciascuno ed in ambienti che ottimizzano il progresso scolastico e la socializzazione.

4. Allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, gli Stati Parti adottano misure adeguate nell'impiegare insegnanti, ivi compresi insegnanti con disabilità, che siano qualificati nella lingua dei segni o nel Braille e per formare i dirigenti ed il personale che lavora a tutti i livelli del sistema educativo. Tale formazione dovrà includere la consapevolezza della disabilità e l'utilizzo di appropriate modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, e di tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità.

5. Gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione secondaria superiore, alla formazione professionale, all'istruzione per adulti ed all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e su base di uguaglianza con gli altri. A questo scopo, gli Stati Parti garantiscono che sia fornito alle persone con disabilità un accomodamento ragionevole».

In tale decisione la Corte costituzionale, a proposito della assegnazione di un insegnante di sostegno per le 25 ore settimanali in favore di un mi-

nore diversamente abile, al quale era stato ridotto il numero di ore in applicazione dei principi (di taglio della spesa) contenuti nella legge finanziaria per il 2007, prendendo le mosse dalla considerazione del profilo individuale, e dunque dalla constatazione della esistenza di un diverso grado di disabilità, ha statuito la necessità di calibrare sul singolo caso i meccanismi di rimozione degli ostacoli che si frappongono al completo inserimento nella società del soggetto disabile. La Corte, in particolare, muove dalla considerazione del diritto soggettivo all'educazione e all'istruzione del disabile a partire dalla scuola materna fino all'Università, e riconosce come il *«processo educativo con insegnanti e compagni normodotati»* sia un *«rilevante fattore di socializzazione»* che *«può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato»*.

Sono stati così posti dei limiti alla stessa discrezionalità del legislatore individuati nella *«garanzia del nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»* che consente di dare piena soddisfazione al diritto.

Si tratta di un passaggio essenziale che apre la strada al superamento dei condizionamenti economici, stabilendo che *«l'organizzazione dell'attività di sostegno da parte delle istituzioni scolastiche non può (...) giammai comprimere o vulnerare quel diritto riconosciuto alla persona dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria, ed il servizio reso dall'insegnante di sostegno deve essere garantito in via sostanziale, cioè con interventi adeguati al tipo e alla gravità dell'handicap»*.

TAR Liguria, II Sezione, 2 aprile 2009, n. 74.

Limite che diviene ancor più chiaro in una successiva decisione della Corte costituzionale nella quale, muovendo dalla matrice concettuale delineata nel 2010, si precisa che il limite della disponibilità finanziaria non può condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni a garanzia della effettività dei diritti insopprimibili ma, al contrario, *«è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio»*.

Corte costituzionale, 19 ottobre 2016, n. 275, nella quale viene riconosciuta la incostituzionalità di una previsione (art. 6 comma 2 bis) della legge regionale Abruzzo n. 78/1978, nel testo modificato dalla legge regionale 15/2004 in quanto *«condizionando a generiche ed indefi-*

nite previsioni di bilancio il finanziamento (...) delle spese di trasporto degli studenti disabili sostenute dalle Province (...) lede il fondamentale diritto all'istruzione del disabile, in quanto comporta che la fruizione del servizio di assistenza e trasporto dello studente disabile – ascrivibile al nucleo indefettibile di garanzie per l'effettività del medesimo diritto – venga a dipendere da scelte finanziarie che la Regione può compiere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio si intende sorreggere. La conseguente aleatorietà e incertezza, nell'an e nel quantum, della contribuzione regionale, non solo incide negativamente sulla possibilità per le Province di programmare e organizzare il servizio di trasporto, ma consente alla Regione, in modo incoerente rispetto all'impegno assunto, di destinare con la legge di bilancio le risorse disponibili a spese facoltative piuttosto che a servizi diretti ad attuare diritti meritevoli di particolare tutela (ciò che è dimostrato dai dati storici della contribuzione regionale). Né la censurata previsione trova giustificazione nel necessario rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria della contribuzione regionale (art. 81 Cost.), poiché il concetto di equilibrio del bilancio va correttamente inteso nel senso che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni per realizzarlo».

In questo senso, dunque, lo stesso equilibrio di bilancio non è più inteso come un “superprincipio” non bilanciabile, ma diviene esso stesso elemento del bilanciamento con gli altri “valori”, così che sarà «*la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*», e lo stesso bilancio pubblico nel quale trovano esplicitazione (finanziaria) le scelte politiche non può prescindere dal considerare l'adempimento di quei doveri costituzionali, tra i quali rientra certamente la garanzia di una istruzione ed educazione effettiva per tutti gli individui. E così il decisore politico nella allocazione delle risorse è assoggettato al criterio di priorità della spesa «*costituzionalmente necessaria*».

Corte costituzionale, 19 luglio 2013, n. 222. Sottolinea poi la Corte (30 settembre 2019, n. 227) che «*secondo la giurisprudenza costituzionale, la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio di bilancio non possono es-*

sere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa, ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio. Copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse. La forza espansiva dell'articolo 81, terzo comma, Cost. si sostanzia quindi in una vera e propria clausola generale, in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti della sana gestione finanziaria e contabile».

E così, dunque, la Corte costituzionale ha gradualmente «circondato» il diritto all'istruzione di adeguate garanzie che intercettano anche le dotazioni strumentali e finanziarie, in modo da garantire quei servizi che «danno attuazione ai diritti costituzionali».

Corte costituzionale 20 febbraio 2019, n. 83: «La giurisprudenza costituzionale ha circondato di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie, muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale, che richiede la certezza delle disponibilità finanziarie necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali, che chiedono di essere erogati senza soluzione di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica. (Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 192 del 2017, n. 110 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987).

La frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, è fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità, in quanto l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'alunno con disabilità nella società e nel mondo del lavoro. Ovviamente, un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati. (Precedenti citati: sentenze n. 80 del 2010, n. 251 del 2008, n. 226 del 2000, n. 52 del 2000 e n. 215 del 1987).

Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con di-

sabilità partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge. Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali. (Precedente citato: sentenza n. 406 del 1992)».

In questo quadro, dunque, la violazione dei doveri sociali, la non attuazione da parte dello Stato delle misure necessarie a garantire il diritto all'istruzione di un minore con disabilità, costituisce una violazione oltre che dei principi costituzionali richiamati, anche dell'art. 14 Cedu sul divieto di discriminazione, letto in combinato disposto con l'art. 2, Protocollo n. 1, Cedu.

Art. 14 Divieto di discriminazione.

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

Art. 2, Protocollo n. 1, Cedu:

«Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

Corte europea diritti dell'uomo, sez. I, 10 settembre 2020, n. 24888.

Sussiste una violazione dell'art. 14 Cedu sul divieto di discriminazione, letto in combinato disposto con l'art. 2, Protocollo n. 1, CEDU, sul diritto all'istruzione, da parte di uno Stato contraente le cui autorità amministrative non attuino tutte le misure necessarie a garantire il diritto all'istruzione di un minore con disabilità, il quale non può così beneficiare delle stesse condizioni di frequenza della scuola primaria e delle possibilità di apprendimento che sono viceversa assicurati agli altri allievi della scuola.

Una linea che troviamo anche in altri documenti quali il Pilastro euro-

peo dei diritti sociali del 2017 o la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sulla promozione dei valori comuni di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento del 2018, nella quale si sottolinea il ruolo dell'educazione come *«vettore di coesione»* e, dunque, come veicolo per lo sviluppo sostenibile. E così, la stessa prestazione richiesta al sistema educativo muta, dovendo essere proporzionata al bisogno, secondo un approccio biunivoco tra prestazione, garanzia del livello essenziale della prestazione e garanzia del diritto fondamentale, correlata alla tutela del *«nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana»*, in funzione della costruzione di un reale processo inclusivo secondo una linea che funzionalizza l'educazione alla garanzia di quei *«valori assoluti posti a fondamento della Repubblica»*: la dignità umana e la democrazia, secondo una correlazione che evidenzia un rapporto di strumentalità necessaria tra educazione e sviluppo delle capacità individuali, intese quali componenti di valore della dignità.

4. La dimensione inclusiva del diritto all'istruzione

La dimensione inclusiva rappresenta una prospettiva importante perché proietta "il diritto all'istruzione" in una prospettiva complessiva che, evidentemente, non può essere limitata alla sola considerazione delle attività della "scuola", delle istituzioni scolastiche ma, come si dirà, deve estendersi alle attività svolte anche da altri soggetti a diverso titolo coinvolti nel processo di garanzia. Una dimensione che rende ancor più evidente quella gradualità progressiva tra istruzione, diretta a importare cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere e educazione, funzionalmente orientata a formare la persona in tutti i suoi aspetti.

Le sfide del presente chiamano in causa l'educazione come *«utopia necessaria»*, secondo l'espressione utilizzata da J. Delors, costretta a fare i conti con le tensioni che covano al suo interno.

J. Delors, Rapporto, *«Nell'educazione un tesoro»*, Commissione Unesco, 1997, sottolineava come l'educazione sia una *«utopia necessaria per imparare a vivere nel villaggio globale, per creare un mondo migliore nella direzione di uno sviluppo sostenibile, di una reciproca comprensione tra i po-*

poli e un rinnovamento della democrazia e per superare alcune forti tensioni, esistenti tra il globale e il locale, l'universale e l'individuale, la tradizione e la modernità, il bisogno di competizione e la preoccupazione della solidarietà, l'espansione straordinaria delle conoscenze e la capacità di assimilarle, i valori trascendenti e quelli materiali».

Il rapporto segue il Libro bianco su *Istruzione e formazione - Verso la società cognitiva. Insegnare e apprendere*, della Commissione delle Comunità europee, 29 novembre 1995, COM (9%) 590 def nel quale si precisa che *«L'istruzione e la formazione diventeranno sempre più i principali vettori di identificazione, di appartenenza, di promozione sociale e di sviluppo personale. (...) fattori determinanti della parità di opportunità» (6).*

Una istruzione che, se si considerano i 4 pilastri individuati da Delors – *«imparare a vivere insieme», «imparare a conoscere», «imparare a fare» e «imparare a essere»* – non può prescindere dal considerare tanto la dimensione «etico culturale», quanto quella «scientifico-tecnologica» ed «economico-sociale».

Si tratta di una prospettiva in cui l'educazione si pone come pilastro attorno al quale costruire lo sviluppo sostenibile delle collettività.

Una prospettiva colta anche nel contesto dell'Agenda 2030 nella quale l'educazione entra a pieno titolo tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile: una educazione di qualità, rivolta, come chiaramente statuito nella Missione 4.7, non solo ai “bambini” ma a tutti gli “individui”, finalizzata a garantire, in particolare, *«la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta a uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo alla cultura dello sviluppo sostenibile».*

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile è un programma d'azione sottoscritto il 25 settembre 2015 da 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, e costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), inquadrati all'interno di un programma di azione costituito da 169 *targets* da raggiungere entro il 2023.

In particolare, l'istruzione è contemplata all'Obiettivo n. 4: Istruzione di qualità – *Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti.*

I *target* in cui l'Obiettivo è articolato sono:

- 4.1 Garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti;
- 4.2 Garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria;
- 4.3 Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria – anche universitaria – che sia economicamente vantaggiosa e di qualità;
- 4.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 il numero di giovani e adulti con competenze specifiche – anche tecniche e professionali – per l'occupazione, posti di lavoro dignitosi e per l'imprenditoria;
- 4.5 Eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità;
- 4.6 Garantire entro il 2030 che tutti i giovani e gran parte degli adulti, sia uomini che donne, abbiano un livello di alfabetizzazione ed una capacità di calcolo;
- 4.7 Garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile;
- 4.a Costruire e potenziare le strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti;
- 4.b Espandere considerevolmente entro il 2020 a livello globale il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo,

specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli stati africani, per garantire l'accesso all'istruzione superiore – compresa la formazione professionale, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i programmi tecnici, ingegneristici e scientifici – sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo;

4.c Aumentare considerevolmente entro il 2030 la presenza di insegnanti qualificati, anche grazie alla cooperazione internazionale, per la loro attività di formazione negli Stati in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo.

Dunque, l'educazione viene intesa come perno di un processo inclusivo, sensibile alle differenze, funzionale al raggiungimento di un nuovo modello di sviluppo in cui diversità, differenze sono coesenziali all'unità. Una dimensione, quella appena richiamata, che comporta, di necessità, un allontanamento dalla dimensione meramente formale del diritto all'istruzione/educazione.

In questo senso occorre integrare la dimensione meramente formale dell'istruzione, legata all'acquisizione di abilità, in favore di una indispensabile dimensione umanistica e valoriale, nella consapevolezza, per usare le parole di Amartya Sen, che lo sviluppo è espansione delle libertà sostanziali e che, per essere effettivo richiede, anzi presuppone che siano eliminate le principali fonti di illibertà, facendo così dell'educazione il principale strumento di eguaglianza e di inclusione; strumento di formazione dell'individuo, come perno attorno al quale costruire le basi di quel complesso valoriale che pone al centro del sistema (sociale, ma anche economico) la persona; condizione per lo sviluppo riferito a una scelta di valore e non ad una semplice abilità e, dunque, come base per uno schema relazionale su cui si fondano i processi di capacitazione e di coesione sociale, il cui obiettivo non è, e non può essere, l'eliminazione delle differenze, secondo una logica di sterile appiattimento unificante, ma, seguendo gli insegnamenti di Dahrendorf, l'eliminazione delle sperequazioni che rendono incompatibile la coesistenza tra diversità e libertà, e dunque, non riferita alla sola «appartenenza» ma al «modo in cui questa appartenenza acquista un

valore pieno», garantendo «l'accesso di ognuno ad un sistema funzionale» alla realizzazione delle proprie chances di vita. Nell'affrontare il tema delle diseguaglianze e delle chances di vita, Ralf Dahrendorf, collega la crescita delle diseguaglianze alla perdita di centralità della politica sociale, considerata una condizione necessaria per promuovere inclusione sociale e la stessa espansione delle chances di vita sottolineando come le diseguaglianze sociali non siano riconducibili in via esclusiva alle diseguaglianze naturali ma siano piuttosto espressione di diverse posizioni sociali, correlate anche alle posizioni di potere. Già nel 1969 l'Autore sottolineava che «Esistono infatti posizioni sociali i cui privilegi connessi mettono i loro portatori nelle condizioni di contestare ad altri i loro diritti visibili: la ricchezza e il prestigio in alcuni casi possono essere trasformati in potere sociale, le cui manifestazioni estreme sono la proprietà monopolistica e il carisma; allo stesso modo alcune forme di povertà escludono dall'eguale partecipazione civile» (Sociologia della Germania contemporanea, Milano, 1968, 99). E in maniera assai significativa venti anni più tardi sottolineava che «La forma di disuguaglianza dominante, dal punto di vista del cambiamento sociale, non è da ricercare tanto nella dimensione verticale della disuguaglianza fra strati e classi quanto nella dimensione orizzontale della disparità fra ambiti di vita, cioè dall'ineguale soddisfacimento dei diversi bisogni della vita» (Per un nuovo liberalismo, Milano, 1988, 127).

5. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

Una tappa significativa è rappresentata dalla adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, e dal suo Protocollo opzionale, entrata in vigore il 30 maggio 2008 e ratificata in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

Si tratta di un documento che si pone in linea con l'approccio bio-psico-sociale, respingendo qualsiasi impostazione che non fosse incentrata sull'individuo e sul suo diritto alla autodeterminazione e partecipazione alla vita collettiva. Una dimensione che emerge chiaramente già dallo stesso preambolo nel quale si sottolinea che «la disabilità è un concetto in

evoluzione e che la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri» (lett. e); e che «la discriminazione contro qualsiasi persona sulla base della disabilità costituisce una violazione della dignità e del valore connaturati alla persona umana» (lett. h).

Nella Convenzione si sottolinea *«l'importanza per le persone con disabilità della loro autonomia e indipendenza individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte» (lett. n.), alle quali va garantita la partecipazione ai «processi decisionali relativi alle politiche e ai programmi, inclusi quelli che li riguardano direttamente» (lett. o).*

Dunque, una dimensione complessiva che mira a garantire l'intrinseca dignità delle persone con disabilità (art. 1, comma 1), cioè per quelle persone *«che presentano durature menomazioni fisiche, mentali intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri» (art. 1, comma 2).*

Significativi in tal senso i principi generali stabiliti all'art. 3 ai sensi del quale:

«I principi generali della Convenzione sono:

- (a) il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone;*
- (b) la non discriminazione;*
- (c) la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società;*
- (d) il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa;*
- (e) la parità di opportunità;*
- (f) l'accessibilità;*
- (g) la parità tra uomini e donne;*
- (h) il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e il rispetto del diritto dei minori con disabilità a preservare la propria identità».*

Rilevante, nella struttura della Convenzione, la dimensione obbligatoria stabilita per i soggetti pubblici. Sono, infatti, previsti degli obblighi generali e modalità di interventi in capo agli Stati Parti della Convenzione

volti a garantire la effettività dei diritti fondamentali per le persone con disabilità, garantendo piena applicazione ai principi di uguaglianza e non discriminazione (art. 5).

Articolo 4 - Obblighi generali

1. Gli Stati Parti si impegnano a garantire e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità senza discriminazioni di alcun tipo sulla base della disabilità. A tal fine, gli Stati Parti si impegnano:

(a) a adottare tutte le misure legislative, amministrative e di altra natura adeguate ad attuare i diritti riconosciuti nella presente Convenzione;

(b) a adottare tutte le misure, incluse quelle legislative, idonee a modificare o ad abrogare qualsiasi legge, regolamento, consuetudine e pratica vigente che costituisca una discriminazione nei confronti di persone con disabilità;

(c) a tener conto della protezione e della promozione dei diritti umani delle persone con disabilità in tutte le politiche e in tutti i programmi;

(d) ad astenersi dall'intraprendere ogni atto o pratica che sia in contrasto con la presente Convenzione ed a garantire che le autorità pubbliche e le istituzioni agiscano in conformità con la presente Convenzione;

(e) a adottare tutte le misure adeguate ad eliminare la discriminazione sulla base della disabilità da parte di qualsiasi persona, organizzazione o impresa privata;

(f) ad intraprendere o promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente, secondo la definizione di cui all'articolo 2 della presente Convenzione, che dovrebbero richiedere il minimo adattamento possibile ed il costo più contenuto possibile per venire incontro alle esigenze specifiche delle persone con disabilità, promuoverne la disponibilità ed uso, ed incoraggiare la progettazione universale nell'elaborazione di norme e linee guida;

(g) ad intraprendere o promuovere la ricerca e lo sviluppo, ed a promuovere la disponibilità e l'uso di nuove tecnologie, incluse tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ausili alla mobilità, dispositivi e tecnologie di sostegno, adatti alle persone con disabilità, dando priorità alle tecnologie dai costi più accessibili;

(h) a fornire alle persone con disabilità informazioni accessibili in merito ad ausili alla mobilità, dispositivi e tecnologie di sostegno, comprese le nuove

tecnologie, così come altre forme di assistenza, servizi di supporto ed attrezzature;

(i) a promuovere la formazione di professionisti e di personale che lavora con persone con disabilità sui diritti riconosciuti nella presente Convenzione, così da fornire una migliore assistenza e migliori servizi garantiti da questi stessi diritti.

2. Con riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, ogni Stato Parte si impegna a prendere misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione di tali diritti, senza pregiudizio per gli obblighi contenuti nella presente Convenzione che siano immediatamente applicabili in conformità al diritto internazionale.

3. Nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la presente Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, gli Stati Parti operano in stretta consultazione e coinvolgono attivamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative.

4. Nessuna disposizione della presente Convenzione può pregiudicare provvedimenti più favorevoli per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità, contenuti nella legislazione di uno Stato Parte o nella legislazione internazionale in vigore per quello Stato. Non sono ammesse restrizioni o deroghe ai diritti umani ed alle libertà fondamentali riconosciuti o esistenti in ogni Stato Parte alla presente Convenzione in virtù di leggi, convenzioni, regolamenti o consuetudini, con il pretesto che la presente Convenzione non riconosca tali diritti o libertà o che li riconosca in minor misura.

5. Le disposizioni della presente Convenzione si estendono a tutte le unità costitutive degli Stati federali senza limitazione ed eccezione alcuna.

Tra gli obiettivi generali posti dalla Convenzione, vi sono anche delle azioni miranti ad accrescere la consapevolezza (art. 8) delle società e dei territori nel senso dello sviluppo di processi inclusivi che coinvolgono i diversi attori territoriali in capo ai quali sono posti doveri specifici e linee di indirizzo per l'azione pubblica tra i quali i doveri di realizzare una *progettazione universale*, cioè «*la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile,*

senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate», includendo «dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari» (art. 2) o quelle misure necessarie a garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio (art. 11).

Art. 8, comma 1, «a) sensibilizzare la società nel suo insieme, anche a livello familiare, sulla situazione delle persone con disabilità e accrescere il rispetto per i diritti e la dignità delle persone con disabilità;

b) combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose concernenti le persone con disabilità, compresi quelli fondati sul sesso e l'età, in tutti gli ambiti;

c) promuovere la consapevolezza delle capacità e i contributi delle persone con disabilità.

2. Nell'ambito delle misure che adottano a tal fine, gli Stati Parti:

(a) avviano e conducono efficaci campagne di sensibilizzazione del pubblico al fine di:

(i) favorire un atteggiamento recettivo verso i diritti delle persone con disabilità;

(ii) promuovere una percezione positiva ed una maggiore consapevolezza sociale nei confronti delle persone con disabilità;

(iii) promuovere il riconoscimento delle capacità, dei meriti e delle attitudini delle persone con disabilità, del loro contributo nell'ambiente lavorativo e sul mercato del lavoro;

(b) promuovono a tutti i livelli del sistema educativo, includendo specialmente tutti i minori, sin dalla più tenera età, un atteggiamento di rispetto per i diritti delle persone con disabilità;

(c) incoraggiano tutti i mezzi di comunicazione a rappresentare le persone con disabilità in modo conforme agli obiettivi della presente Convenzione;

(d) promuovono programmi di formazione per accrescere la consapevolezza riguardo alle persone con disabilità e ai diritti delle persone con disabilità».

In questo contesto il divieto di discriminazione trova un pilastro nei cosiddetti accomodamenti ragionevoli.

Art. 5, comma 3, «al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le di-

scriminazioni, gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli».

Accomodamenti ragionevoli che costituiscono le «*modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongono un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali*» (art. 2).

Nella Convenzione vengono enunciati i diritti civili, economici e sociali delle persone con disabilità: il diritto alla vita (art. 10), l'uguale riconoscimento dinanzi alla legge (art. 12), l'accesso alla giustizia (art. 13), la libertà e sicurezza della persona (art. 14), il diritto a non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 15), il diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti (art. 16), la libertà di movimento e cittadinanza (art. 18), il diritto a una vita indipendente ed inclusione nella società (art. 19), il diritto alla mobilità personale (art. 20), la libertà di espressione e opinione e accesso all'informazione (art. 21), il rispetto alla vita privata, del domicilio e della famiglia (artt. 22 e 23), il diritto all'educazione.

Articolo 24 - Educazione

1. 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, finalizzati:

(a) al 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;

(b) allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, sino alle loro massime potenzialità;

(c) a porre le persone con disabilità in condizione di partecipare effettivamente a una società libera.

2. Nell'attuazione di tale diritto, gli Stati Parti devono assicurare che:

(a) le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi in ragione della disabilità da una istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria;

(b) le persone con disabilità possano accedere su base di uguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono, ad un'istruzione primaria, di qualità e libera ed all'istruzione secondaria;

(c) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno;

(d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione;

(e) siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione.

3. Gli Stati Parti offrono alle persone con disabilità la possibilità di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed uguale partecipazione al sistema di istruzione ed alla vita della comunità. A questo scopo, gli Stati Parti adottano misure adeguate, in particolare al fine di:

(a) agevolare l'apprendimento del Braille, della scrittura alternativa, delle modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, delle capacità di orientamento e di mobilità ed agevolare il sostegno tra pari ed attraverso un mentore;

(b) agevolare l'apprendimento della lingua dei segni e la promozione dell'identità linguistica della comunità dei sordi;

(c) garantire che le persone cieche, sorde o sordocieche, ed in particolare i minori, ricevano un'istruzione impartita nei linguaggi, nelle modalità e con i mezzi di comunicazione più adeguati per ciascuno ed in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione.

4. Allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, gli Stati Parti adottano misure adeguate nell'impiegare insegnanti, ivi compresi insegnanti con disabilità, che siano qualificati nella lingua dei segni o nel Braille e per formare i dirigenti ed il personale che lavora a tutti i livelli del sistema educativo. Tale formazione dovrà includere la consapevolezza della disabilità e l'utilizzo di appropriate modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, e di tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità.

5. Gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione secondaria superiore, alla formazione professionale, all'istruzione per adulti ed all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e su base di uguaglianza con gli altri. A questo scopo, gli Stati Parti garantiscono che sia fornito alle persone con disabilità un accomodamento ragionevole.

Completano il corredo dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, il diritto alla salute (art. 25), alla abilitazione e riabilitazione (art. 26), al lavoro e all'occupazione (art. 27), a adeguati livelli di vita e di protezione sociale (art. 28) e alla partecipazione alla vita politica e sociale (artt. 29 e 30).

La struttura della Convenzione prevede, altresì, un obbligo in capo agli Stati Parti di raccolta delle informazioni, in modo da formulare e attuare politiche finalizzate a garantire l'attuazione della Convenzione.

In questo contesto è stato istituito, con la legge n. 18 del 2009 di recepimento della Convenzione, l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità che ha proprio lo scopo di favorire l'attuazione della convenzione, elaborando un rapporto dettagliato sulle misure adottate all'interno dello Stato, in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani. Compito dell'Osservatorio è anche quello di predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

Sotto il profilo istituzionale, la Convenzione ha previsto la istituzione di un Comitato sui diritti delle persone con disabilità (art. 34) allo scopo di analizzare i rapporti che gli Stati Parti sono tenuti a predisporre sulle misure adottate per adempiere agli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione (art. 35), formulando suggerimenti e raccomandazioni di carattere generale che ritiene appropriati (art. 36). Il Comitato, che assume un ruolo centrale all'interno della rete di organismi a diverso titolo operanti per la garanzia dei diritti delle persone con disabilità, riferisce sulle proprie attività con cadenza biennale all'Assemblea generale e al Consiglio Economico e Sociale, potendo in questa sede formulare suggerimenti e raccomandazioni generali (art. 39).

La Convenzione trova il proprio antecedente teorico all'interno della

Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) siglata nel 1950 che, pur non menzionando espressamente il tema della disabilità, contiene un divieto generale di discriminazione (art. 14 e art. 1 del prot. n. 12) in cui è inclusa anche la disabilità, come precisato in diverse decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Si pensi ai contenuti della sentenza *Guberina c. Croazia* 23682/13, 12 settembre 2016 nella quale i giudici europei hanno riconosciuto che «*non ogni differenza di trattamento costituisce una violazione dell'art. 14. Una differenza di trattamento è discriminatoria se non ha una giustificazione obiettiva e ragionevole; in altre parole, se non persegue uno scopo legittimo o se non esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito*».

6. Il quadro normativo europeo in tema di disabilità

Il quadro normativo in tema di disabilità si completa con la disciplina dettata a livello europeo dove già nel 1974 venne adottata la prima risoluzione del Consiglio europeo recante la raccomandazione ad elaborare un Programma di azione per l'integrazione occupazionale e sociale delle persone portatrici di handicap.

Una raccomandazione che portò alla adozione di quattro programmi di azione tesi a sostenere gli Stati membri nel favorire la formazione professionale e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Con il passaggio al modello bio-psico-sociale, si assiste anche nelle sedi europee a un cambiamento di prospettiva, ben chiaro nella Strategia della Comunità europea nei confronti dei disabili del 1996 (Comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili – COM(96) 406), che viene recepito nel Trattato di Amsterdam del 1999 prima e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) poi che attribuisce all'Unione il potere di «*prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*» (art. 19 TFUE) cui si aggiunge il c.d. obbligo di *mainstreaming*, cioè di una strategia antidiscriminatoria in cui il perseguimento del principio di non discriminazione assume una valenza trasversale, imponendo

a tutte le autorità pubbliche di valutare l'eventuale effetto discriminatorio delle misure adottate. Un obbligo che trova il suo radicamento all'interno dell'art. 10 del TFUE ai sensi del quale *«Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale»*.

Sono seguiti poi alcuni documenti quali la Dichiarazione n. 22 allegata all'art. 95 del TCE o la direttiva 2000/78/CE, che hanno segnato passi in avanti significativi per la garanzia dei diritti dei soggetti disabili.

Significative le statuizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che riconosce espressamente il *«diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità»* (art. 26) oltre al diritto all'istruzione (art. 14) e alla garanzia della uguaglianza (art. 20) e non discriminazione (artt. 21 e 22).

Articolo 21 - Non discriminazione

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.

Articolo 22 - Diversità culturale, religiosa e linguistica

L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica.

Nel contesto regolatorio esaminato sono rilevanti anche la Carta sociale europea, adottata a Torino nel 1961 e rivista nel 1996 e entrata in vigore nel 1999 nella quale il Consiglio d'Europa espressamente si riconosce il diritto dei portatori di handicap *«all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità»* (parte I, punto 15 e art. 15), il diritto all'orientamento professionale (art. 9) e il Pilastro europeo dei di-

ritti sociali proclamato in occasione del vertice di Göteborg nel 2017 nel quale sono stabiliti 20 principi fondamentali tra i quali *il diritto all'istruzione*, formazione e apprendimento permanente, al quale sono correlate diverse azioni della Commissione tra le quali: l'agenda europea per le competenze, la raccomandazione del Consiglio sull'istruzione e formazione professionale, il patto per le competenze, lo spazio europeo dell'istruzione, il piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-2027); *l'assistenza all'infanzia e sostegno ai minori*; *l'inclusione delle persone con disabilità*, cui è correlata la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030.

La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030* (COM(2021) 101 final del 3 marzo 2021) mira, come emerge dall'apertura, a potenziare l'azione europea per «*migliorare la vita delle persone con disabilità nel prossimo decennio*», nella consapevolezza della necessità di porre in essere azioni coordinate a livello nazionale e dell'UE.

I macro-obiettivi individuati nella Comunicazione sono:

1. garanzia della accessibilità, intesa come fattore abilitante dei diritti, dell'autonomia e dell'uguaglianza;
2. godimento dei diritti dell'UE, specificando che «*le persone con disabilità dovrebbero godere di tutti i diritti su un piano di parità con gli altri, in particolare quando si trasferiscono in un altro Stato membro o partecipano alla vita politica*»;
3. libertà di circolazione e di soggiorno;
4. promozione della partecipazione al processo democratico;
5. qualità della vita dignitosa e della vita indipendente;
6. sviluppare una vita indipendente e rafforzare i servizi a livello della comunità;
7. sviluppare nuove competenze per nuovi lavori;
8. promuovere l'accesso a posti di lavoro sostenibili e di qualità;
9. consolidare i sistemi di protezione sociale;
10. parità di accesso e non discriminazione «*anche per quanto riguarda l'accesso, nell'ambito della giustizia, dell'istruzione, della cultura, dell'alloggio,*

delle attività ricreative, del tempo libero, dello sport e del turismo, nonché parità di accesso a tutti i servizi sanitari»;

11. migliorare l'accesso alla giustizia, alla protezione giuridica alla libertà e alla sicurezza;

12. parità di accesso alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e ai beni e servizi, compreso l'alloggio;

13. istruzione inclusiva e accessibile: *«L'istruzione getta le basi per combattere la povertà e creare società pienamente inclusive. Le persone con disabilità hanno il diritto di partecipare a tutti i livelli e tutte le forme di istruzione, compresa l'educazione e la cura della prima infanzia, su un piano di parità con gli altri. Gli istituti di istruzione e la legislazione pertinente devono creare le condizioni per un approccio inclusivo»;*

14. accesso sostenibile e paritario all'assistenza sanitaria;

15. migliorare l'accesso all'arte e alla cultura, alle attività ricreative, al tempo libero, allo sport e al turismo: *«L'accessibilità e l'inclusività dell'arte e della cultura, dello sport, del tempo libero, delle attività ricreative e del turismo sono essenziali per la piena partecipazione alla società. Aumentano il benessere e offrono a tutti, comprese le persone con disabilità, l'opportunità di sviluppare e sfruttare il proprio potenziale»;*

16. garantire la sicurezza e la protezione;

17. promozione dei diritti delle persone con disabilità a livello mondiale;

18. attuazione efficiente della strategia;

19. legiferare meglio – conformità della convenzione UNCRPD nell'elaborazione delle politiche;

20. rafforzare la cooperazione tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri;

21. collaborare con gli Stati membri e con le autorità regionali e locali;

22. sostenere l'attuazione attraverso i finanziamenti dell'UE;

23. dare l'esempio;

24. rendere i processi di selezione, assunzione, occupazione e mantenimento del posto di lavoro inclusivi sul piano della disabilità;

25. accessibilità degli edifici e comunicazione;

26. sensibilizzazione, governance e misurazione dei processi;

27. rafforzare il quadro dell'UE nell'ambito della convenzione UNCRPD;

28. garantire un monitoraggio e comunicazioni efficaci.

A conclusione del quadro europeo, rileva la direttiva 2019/882 adottata il 17 aprile 2019 recante l'Atto unico europeo sulla accessibilità il cui scopo è quello di armonizzare i requisiti di accessibilità di determinati prodotti e servizi, in modo da garantire e facilitare l'indipendenza delle persone con disabilità, consentendo loro «*di avere accesso, su base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, ai sistemi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché ad altri servizi e strutture*» (considerando n. 7). La direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 27 maggio 2022, n. 82.

7. La "diversità" nella legislazione italiana. La fase della separazione

Senza andare molto indietro nel tempo, nella legge Casati la diversità non era in alcun modo presa in considerazione.

Soltanto grazie all'opera di Aurelio Nicolodi, fondatore dell'Unione Italiana Ciechi, e di Augusto Romagnoli, insegnante promotore dell'istruzione obbligatoria per ciechi, nella riforma Gentile l'obbligo scolastico fino ai 14 anni venne garantito anche in favore dei *ciechi e i sordomuti* a quali furono riservate le scuole differenziate e speciali istituite dall'articolo 1 del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841.

Il funzionamento di questi istituti era definito dall'articolo 176 del Testo Unico delle leggi della pubblica istruzione, Regio decreto 5 febbraio 1928, n. 877. Il successivo articolo 230 prevedeva poi l'inserimento dei fanciulli affetti da anormalità di sviluppo in speciali classi differenziali, addirittura consentendo ai maestri che avessero ravvisato atti di indisciplina derivati da anormalità psichiche, di richiedere l'allontanamento dell'alunno e il suo inserimento all'interno di classi differenziali.

«Che quando gli atti di permanente indisciplina siano tali da lasciare il dubbio che possano derivare da anormalità psichiche, il maestro può, su parere conforme dell'ufficiale sanitario, proporre l'allontanamento definitivo dell'alunno al direttore didattico governativo o comunale, in quale curerà l'assegnazione dello scolaro alle classi differenziali che siano istituite nel comune o, secondo i casi, d'accordo con la famiglia, inizierà pratica opportune per il ricovero in istituti per l'educazione dei corrigendi».

Un modello, quello gentiliano, che, come emerge dai rapidi richiami, era fondato sulla separazione e sulla differenziazione e che è rimasto invariato per lungo tempo. Risale agli anni '50, in particolare alla legge 26 ottobre 1952, n. 1463, la statizzazione delle scuole elementari per ciechi. L'anno successivo, l'11 marzo 1953, con la circolare ministeriale n. 1771/12 vennero definite le *classi speciali per minorati*, le *classi di differenziazione* didattica e le *classi differenziali*.

«Le classi speciali per minorati e quelle di differenziazione didattica sono istituti scolastici nei quali viene impartito l'insegnamento elementare ai fanciulli aventi determinate minorazioni fisiche o psichiche ed istituti nei quali vengono adottati speciali metodi didattici per l'insegnamento ai ragazzi anormali, es. scuole Montessori. Le classi differenziali, invece, non sono istituti scolastici a sé stanti, ma funzionano presso le comuni scuole elementari ed accolgono gli alunni nervosi, tardivi, instabili, i quali rivelano l'inadattabilità alla disciplina comune normali metodi e ritmi di insegnamento e possono raggiungere un livello migliore solo se l'insegnamento viene ad essi impartito con modi e forme particolari».

Un modello che non ha subito alcuna variazione neanche negli anni '60. Infatti, in sede di istituzione della scuola media, con la legge 31 dicembre 1962, n. 1859, erano state contemplate delle classi differenziali destinate ad accogliere i *disadattati scolastici*, individuati secondo un parere espresso da una commissione composta da due medici, di cui uno competente in neuropsichiatria o psicologia o materie affini e un esperto in pedagogia.

Le classi differenziali, per le quali era previsto un numero massimo di 15 alunni, potevano avere un calendario speciale e appositi programmi e orari di insegnamento.

Una conferma dell'approccio richiamato è rintracciabile anche all'articolo 32 della legge 24 luglio 1962, n. 1073 riferito alle *Scuole speciali e classi differenziali presso le scuole comuni* con il quale veniva stanziato un finanziamento speciale «per l'istituzione di scuole speciali per minorati psicofisici e per la rieducazione sociale, di classi differenziali nella scuola di completamento dell'obbligo, per l'incremento delle classi differenziali nelle scuole elementari, per l'assistenza igienico-sanitaria, didattica e per l'attrez-

zatura necessaria al funzionamento delle scuole e classi predette, per il razionale reperimento degli alunni e per l'organizzazione di corsi di specializzazione per gli insegnanti».

La legge istitutiva della scuola media contemplava anche le cosiddette classi di aggiornamento per la prima e la terza classe della scuola media. Si trattava di classi di affiancamento alle quali potevano accedere, per la prima classe, gli alunni bisognosi di particolari cure per frequentare con profitto la prima classe di scuola media; per la terza classe di aggiornamento, gli alunni che non avevano conseguito la licenza di scuola media perché respinti.

Con il d.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518, emanato in attuazione del d.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264 vennero istituite le classi differenziali nelle scuole comuni per i soggetti ipodotati intellettuali non gravi, disadattati ambientali o soggetti con anomalie del comportamento per i quali possa prevedersi il reinserimento nella scuola comune.

Il modello fondato sul principio di separazione venne riproposto anche nella legge 18 marzo 1968, n. 444 istitutiva della scuola materna statale all'interno della quale «*per i bambini da tre a sei anni affetti da disturbi dell'intelligenza o del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali*» era prevista l'istituzione di sezioni speciali presso le scuole materne statali e, «*per i casi più gravi, scuole materne speciali*» con un limite numerico di 12 bambini per classe.

8. Il ripensamento del sistema scolastico: gli anni '70 del XX secolo

Si sono dovuti attendere gli anni '70 per assistere a un ripensamento del sistema scolastico nella direzione della inclusività e della accoglienza. Significative in tal senso disposizioni contenute nella legge 30 marzo 1971, n. 118, di conversione del decreto legge 30 gennaio 1971, n. 5, che, sia pure conservando il sistema delle classi speciali, ne limita l'ambito d'applicazione, precisando come la regola dovesse essere l'inserimento nella classe comune, mentre l'inserimento nella classe speciale doveva essere solo residuale e limitatamente a quei casi in cui la

gravità dell'handicap o della menomazione fisica fosse tale da impedire l'inserimento nella classe comune.

Art. 28, comma 2, «L'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, salvi in caso 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».

Un altro elemento estremamente significativo della riforma è rappresentato dalla dimensione in cui il diritto all'istruzione viene calato. La sua garanzia, infatti, per la prima volta non viene ricostruita solo avuto riguardo all'accesso a scuola ma anche a quegli interventi funzionali a garantire l'accesso quale il trasporto dall'abitazione. Viene, infatti, previsto che i mutilati e gli invalidi civili non autosufficienti frequentanti la scuola dell'obbligo, oppure i corsi di addestramento professionale finanziati dallo Stato, hanno diritto al trasporto gratuito e alla eliminazione delle barriere architettoniche.

Una svolta decisiva sul cammino dell'inclusione si registra a metà degli anni '70, più precisamente con la emanazione della circolare ministeriale 8 agosto 1975, n. 277 contenente la relazione della commissione presieduta dalla Senatrice Franca Falcucci che aveva analizzato i *problemi scolastici degli alunni handicappati*.

Il c.d. documento Falcucci enuclea una serie di principi fondamentali funzionali alla garanzia dell'inclusione scolastica. Esso muove dalla considerazione che *«i soggetti con difficoltà di sviluppo, di apprendimento e di adattamento devono essere considerati protagonisti della propria crescita. In essi, infatti, esistono potenzialità conoscitive, operative e relazionali spesso bloccate dagli schemi e dalle richieste della cultura corrente e del costruire sociale»*.

Nel documento viene evidenziata la centralità della scuola nel percorso di costruzione del sé, ma anche sotto il profilo di quella che adesso viene indicata come diagnosi precoce, centrale per garantire un intervento tempestivo ed evitare l'instaurazione di disturbi secondari.

Il documento Falcucci propone una diversa visione della scuola e dell'apprendimento, utilizzando una chiave di lettura che attraverso

l'individualizzazione e, dunque, la considerazione delle potenzialità del singolo, si raggiunga uno sviluppo globale del soggetto, potenziando anche i processi di socializzazione.

«Il superamento di qualsiasi forma di emarginazione degli handicappati passa attraverso un nuovo modo di concepire e di attuare la scuola, così da poter veramente accogliere ogni bambino ed ogni adolescente per favorire nello sviluppo personale, precisando peraltro che la frequenza di scuole comuni da parte di bambini handicappati non implica il raggiungimento di mete culturali minime comuni. Lo stesso criterio di valutazione dell'esito scolastico deve perciò fare riferimento al grado di maturazione raggiunto dall'alunno sia globalmente sia a livello degli apprendimenti realizzati, superando il concetto rigido del voto o della pagella.

Fondamentale l'affermazione di un più articolato concetto di apprendimento che valorizzi tutte le forme espressive attraverso le quali l'alunno realizza e sviluppa le proprie potenzialità e che sino ad ora sono stati lasciati prevalentemente in ombra. L'inserimento di nuovi linguaggi nella scuola, se costituisce infatti un arricchimento per tutti, risulta essenziale per gli alunni che non rispondono alle richieste di un lavoro formale, in quanto offre loro reali possibilità di azione e di affermazione. Si dovrebbe giungere per questa via ad allargare il concetto di apprendimento affinché, accanto ai livelli di intelligenza logico-astrattiva, venga considerata anche l'intelligenza sensorio-motrice e pratica e siano soprattutto tenuti presenti i processi di socializzazione» (Relazione conclusiva della Commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati – 1975).

Nel documento viene poi delineato il prototipo di scuola per l'integrazione al centro del quale si pone il *progetto educativo* da svolgersi possibilmente in una scuola a tempo pieno, strutturata in modo da garantire una continuità del percorso. Gli attori di questo processo non sono solo i docenti ma anche gli specialisti che, in *equipe* con i docenti, avrebbero dovuto lavorare per l'attuazione del progetto educativo e per tutti gli interventi necessari per evitare che le potenzialità del lavoro di gruppo svanissero a fronte di iniziative individuali. La presenza degli specialisti risponde dichiaratamente all'esigenza di garantire quella visione organica delle dimensioni psicologiche e relazionali del fatto scolastico e degli am-

bienti nei quali l'alunno vive e dei fenomeni scolastici in modo di garantire il pieno sviluppo delle potenzialità di ciascun alunno.

La visione proposta nel documento Falcucci valorizza molto il ruolo del *distretto territoriale*, ritenuto *«la dimensione più valida e realistica per l'avvio di un processo innovativo, ma (...) soprattutto il luogo dove tale processo può avviarsi concretamente con quelle motivazioni politiche derivanti dalla diretta responsabile partecipazione delle forze sociali»*.

Sempre sul piano organizzativo, nel documento Falcucci viene proposta la costituzione presso il provveditorato agli studi di un *«servizio socio-psico-pedagogico»* sotto la diretta responsabilità del provveditore o di una persona da lui delegata con una consolidata esperienza in materia un organismo di riferimento per le strutture scolastiche deputato anche a vigilare sul corretto funzionamento delle scuole speciali.

Nel documento Falcucci, però, non si propone ancora la totale abolizione delle strutture speciali, ritenendo che queste dovessero essere messe a disposizione solo dei bambini con menomazioni sensoriali e psichiche particolarmente gravi.

Il documento si occupa poi anche del c.d. *disadattamento sociale dei minori*, rivolgendo, dunque, un'attenzione anche a quelle forme di devianza di natura socio ambientale che *«rischiano, per carenza di corrette terapie di trattamento, di alimentare, come di fatto alimentano, il vivaio della delinquenza minorile»*.

Dunque, una visione globale del bisogno che proietta la scuola in una dimensione di servizio che la pone al centro di quella che oggi possiamo definire una *rete educativa*.

«La Commissione ritiene che gli attuali istituti di rieducazione debbano avviarsi in misura sempre poi ampia e trasformarsi in centri di promozione socioculturale. In tal modo, per un verso questi centri potranno contribuire a prevenire con i loro interventi educativi, il disadattamento socio-ambientale e dall'altro, a porre in essere o a servirsi di tutti i possibili strumenti educativi, primi fra tutti le istituzioni scolastiche. Ciò potrà realizzarsi con una più accentuata realizzazione delle attività integrative e, per i giovani che abbiano superato l'età dell'obbligo, con l'avvio ad un tipo di attività lavorativa, che motivatamente scelta, gratifichi il soggetto e ne concretizzi le aspirazioni all'autosufficienza.»

Organismi del genere, nella loro apertura all'esterno, dovrebbero accogliere sia soggetti nella fascia dell'obbligo che utilizzino normali strutture scolastiche all'interno e all'esterno, sia altri soggetti che non necessariamente siano secolarizzati e ai quali, nell'offerta di attività di tempo libero di tipo espressivo creativo, si dia la possibilità di superare le proprie difficoltà.

In questa prospettiva, gli Istituti di rieducazione andrebbero via via perdendo la loro connotazione di struttura rigida, che accoglie soggetti che sono inevitabilmente etichettati come disadattati e diventerebbero sempre più utili, nell'ambito di un quartiere, per il recupero umano e sociale di giovani che, abbandonati a se stessi e isolati in un istituto al solo scopo di liberare la società di un elemento scomodo, sono fatalmente avviati sulla strada della delinquenza.

Ciò non esclude, anzi postula in maniera prioritaria la funzione di recupero che in questo campo può esercitare la scuola, per la stessa peculiarità del suo compito e per la più ampia diffusione delle sue strutture, sia attraverso le normali attività scolastiche che attraverso l'organizzazione di attività integrative, che valgano ad interessare e gratificare il ragazzo, non più considerato come elemento deviante, ma come utente d'un servizio educativo ricco di stimolazioni» (Relazione conclusiva della Commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati – 1975).

9. Gli interventi legislativi a sostegno dell'integrazione scolastica e dei servizi sul territorio

Con il documento Falcucci si è avviato un percorso che ha trovato una tappa successiva nella legge 4 agosto 1977, n. 517, con la quale sono state introdotte forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicap, in ciò giovandosi della prestazione di insegnanti specializzati. Con il richiamato intervento normativo sono state poste anche le basi per una integrazione dei servizi sul territorio, individuando nel piano redatto dal collegio dei docenti il documento centrale per lo sviluppo di queste attività.

Art. 2, comma 2, «Nell'ambito di tali attività la scuola attua forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps con la prestazione di in-

segnanti specializzati assegnati ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970, anche se appartenenti a ruoli speciali, o ai sensi del quarto comma dell'articolo 1 della legge 24 settembre 1971, n. 820. Devono inoltre essere assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio sociopsicopedagogico 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».

Con la legge è stata definita una diversa dimensione della programmazione educativa, superando la dimensione tradizionale in favore di una prospettiva interdisciplinare, proiettata verso la individualizzazione del percorso formativo funzionale alla attuazione del “diritto allo studio” e alla piena formazione della personalità degli alunni.

Art. 7.

«Al fine di agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la piena formazione della personalità degli alunni, la programmazione educativa può comprendere attività scolastiche di integrazione anche a carattere interdisciplinare, organizzate per gruppi di alunni della stessa classe o di classi diverse, ed iniziative di sostegno, anche allo scopo di realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni.

Nell'ambito della programmazione di cui al precedente comma sono previste forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di handicaps da realizzare mediante l'utilizzazione dei docenti, di ruolo o incaricati a tempo indeterminato, in servizio nella scuola media e in possesso di particolari titoli di specializzazione, che ne facciano richiesta, entro il limite di una unità per ciascuna classe che accolga alunni portatori di handicaps e nel numero massimo di sei ore settimanali.

Le classi che accolgono alunni portatori di handicaps sono costituite con un massimo di 20 alunni.

In tali classi devono 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».

Ulteriori passi in avanti nel percorso verso l'inclusione si registrano in sede di istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, con il quale è stato introdotto nel nostro sistema il *progetto riabilitativo* a cura della Asl,

Art. 26 (Prestazioni di riabilitazione) *«Le prestazioni sanitarie dirette al recupero funzionale e sociale dei soggetti affetti da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, dipendenti da qualunque causa, sono erogate dalle unità sanitarie locali attraverso i propri servizi. L'unità sanitaria locale, quando non sia in grado di fornire il servizio direttamente, vi provvede mediante convenzioni con istituti esistenti nella Regione in cui abita l'utente o anche in altre Regioni, aventi i requisiti indicati dalla legge, stipulate in conformità ad uno schema tipo approvato dal Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale».*

e, ancora, con la legge del 20 maggio 1982, n. 270 con la quale viene introdotta la figura dell'insegnante di sostegno anche nella scuola dell'infanzia.

Art. 12 *«Ciascuna sezione di scuola materna è costituita con un numero massimo di 30 bambini ed un numero minimo di 13 bambini, ridotti, rispettivamente, a 20 e a 10, per le sezioni che accolgono bambini portatori di handicaps. La consistenza complessiva delle dotazioni organiche dei ruoli provinciali della scuola materna è calcolata aggiungendo anche i posti di sostegno da istituire in ragione, di regola, di un posto ogni quattro bambini portatori di handicaps».*

Si tratta di provvedimenti che denotano l'avanzare di un diverso modo di intendere lo stesso diritto all'istruzione, sia pure al momento ancorandolo a una dimensione formale del principio di eguaglianza che lo vede circoscritto alla dimensione dell'accesso alla istituzione scolastica. Particolarmente significativa in tal senso la circolare del 3 settembre 1985, n. 250 rubricata *azione di sostegno a favore degli alunni portatori di handicap* nella quale si sottolinea che *«le difficoltà di apprendimento derivanti da situazioni di handicap non possono costituire un ostacolo all'esercizio di tale diritto-dovere; si ribadisce, pertanto, che la scuola deve garantire a ciascun alunno le opportunità di esperienze e le risorse culturali di cui ha bisogno».*

Sempre negli anni Ottanta viene emanata la legge 28 febbraio 1986, n. 41 che introduce dei principi tesi a garantire la accessibilità degli edifici scolastici.

Art. 32, comma 20, «*Non possono essere approvati progetti di costruzione o ristrutturazione di opere pubbliche che non siano conformi alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384, in materia di superamento delle barriere architettoniche. Non possono altresì essere erogati dallo Stato o da altri enti pubblici contributi o agevolazioni per la realizzazione di progetti in contrasto con le norme di cui al medesimo decreto.*

21. *Per gli edifici pubblici già esistenti non ancora adeguati alle prescrizioni del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, numero 384, dovranno essere adottati da parte delle Amministrazioni competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge».*

La legge richiamata è stata seguita dalla emanazione del Decreto Ministeriale 14 giugno 1989, n. 236 contenente prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la vivibilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche.

Un percorso, quello appena descritto, verso l'inclusione che trova una tappa significativa nella sentenza della Corte costituzionale del 3 giugno 1987, n. 215 nella quale viene riconosciuto il pieno diritto dei soggetti portatori di handicap a *frequentare* la scuola secondaria superiore, e, conseguentemente, viene dichiarata la incostituzionalità (con riferimento agli artt. 33, 3 e 2 Cost.) del terzo comma dell'art. 28 della legge n. 118 del 1971 nella parte in cui, con riferimento ai portatori di handicap, usava l'espressione «sarà *facilitata*», anziché «sarà *assicurata*» la frequenza delle scuole medie superiori.

Nella sentenza viene precisato che: «è ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale irrecuperabilità», cosicché «l'inserimento e l'integrazione nella scuola ha fondamentale importanza al fine di favorire il

recupero di tali soggetti. La partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce, infatti, un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggio, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione [...]». La frequenza scolastica è dunque un essenziale fattore di recupero del portatore di handicap e di superamento della sua emarginazione».

Ed è proprio la sentenza richiamata all'origine della Circolare Miur del 4 gennaio 1988, n. 1, sulla continuità educativa nel processo di integrazione degli alunni portatori di handicap nella quale viene precisato che «L'alunno portatore di handicap, proprio in quanto 'pone alla scuola una domanda più complessa di aiuto educativo e di sostegno didattico', necessita più di ogni altro di una particolare attenzione educativa volta a realizzare un progetto individualizzato unitario che, pur nella differenziazione dei tre ordini di scuola – materna, elementare e media – consenta un'esperienza scolastica di ampio respiro, priva di fratture e sempre coerente con gli individuali bisogni educativi e ritmi di apprendimento», e della Circolare Miur del 15 giugno 1988 n. 153 nella quale espressamente si ribadisce che «è illegittimo istruire l'alunno disabile facendolo uscire dalla sua classe, salvo i casi in cui un periodo di attività individuato fuori dalla classe sia espressamente previsto dalla stesura del PEI e concordato tra docente specializzato e docenti curricolari».

La portata della sentenza della Corte costituzionale n. 215/1987 è stata poi ulteriormente chiarita nella Circolare Miur del 22 settembre 1988, n. 262 nella quale si precisa, muovendo dal dato costituzionale, che «Uno degli strumenti per alunni con handicap è l'integrazione scolastica. Per questi alunni 'capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari adeguati alle rispettive situazioni di minorazione'.

In tale ottica non può essere rifiutata l'iscrizione e/o la frequenza in modo aprioristico neppure ad alunni con handicap grave o gravissimo di qualunque natura; impedimenti alla loro frequenza devono valutarsi 'esclusivamente in riferimento all'interesse dell'handicappato e non a quello ipoteticamente contrapposto della comunità scolastica, misurati su entrambi gli anzidetti pa-

rametri (apprendimento ed inserimento) e non solo sul primo, e concretamente verificati alla stregua di già predisposte strutture di sostegno, senza cioè che la loro permanenza possa imputarsi alla carenza di queste'.

Ne consegue che l'effettività del diritto allo studio degli alunni con handicap fisico, o sensoriale si evidenzia con 'la doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione anche superiore: dimostrando tra l'altro che è attraverso questi strumenti, e non con sacrificio del diritto di quelli, che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e l'esigenza di funzionalità del servizio scolastico».

Nella circolare si precisa, inoltre, che *«alla luce dei principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale, si ritiene opportuno individuare nelle intese fra scuola, USL ed Enti locali, una indispensabile misura di integrazione e sostegno idonea a garantire una razionale integrazione scolastica generalizzata di alunni con handicap anche nelle scuole secondarie di II grado. (...)*

Infatti, l'esperienza ha evidenziato che la stipula di dette intese ha decisamente favorito la programmazione congiunta dei servizi e degli interventi da parte degli operatori e, quindi l'elaborazione e l'attuazione di piani educativo-riabilitativi individualizzati per ciascun alunno con handicap anche grave».

Successivamente, con la Circolare Miur 3 luglio 1991, n. 184 sono stati indicati i caratteri professionali dell'insegnante di sostegno precisandone il ruolo a sostegno della classe, con la corresponsabilità educativa e didattica complessiva della classe.

La figura dell'insegnante di sostegno specializzato compare per la prima volta nel nostro sistema al comma 2 dell'articolo 2 della legge 4 agosto 1977, n. 517 nel quale si specifica che le attività tendenti ad assicurare il pieno sviluppo della personalità di ciascun alunno, le attività integrative organizzate per gruppi della medesima classe o di classi diverse, sia effettuata attraverso la prestazione di insegnanti specializzati. Nel successivo articolo 7 si ribadisce l'importanza delle attività integrative a favore degli alunni portatori di handicap precisando che l'insegnante specializzato possa essere utilizzato entro il limite di una unità per classe per un massimo di sei ore settimanali.

Come detto, con la legge 20 maggio 1982, n. 270, “*disposizioni concernenti la riorganizzazione della rete scolastica, la formazione delle classi e la determinazione degli organici del personale della scuola*”, l’insegnante di sostegno viene previsto anche per la scuola materna. Negli anni successivi si assiste a una continua definizione della figura dell’insegnante di sostegno. Si pensi alla circolare ministeriale 4 gennaio 1988, n. 1, dedicata alla continuità educativa nel processo di integrazione degli alunni portatori di handicap, nella quale si ribadisce la importanza della formulazione e costruzione di un progetto educativo-formativo personalizzato che rispetti il percorso evolutivo degli studenti. Una prospettiva ripresa poi dal decreto ministeriale 24 luglio 1988, n. 10, nel quale espressamente era previsto che «*per garantire la massima possibile efficacia nel processo di integrazione scolastica le classi che accolgono alunni in situazione di handicap (comprese le sezioni di scuola materna) possono essere costituite con non meno di 25 iscritti, tenuto conto sia dell’organizzazione complessiva della scuola, con riguardo le attività formative previste e alle risorse di personale, sia la natura dell’handicap e delle condizioni soggettive del singolo alunno, nonché degli obiettivi e della metodologia prevista dal piano educativo individualizzato.*

Le classi che accolgono alunni portatori di handicap in situazione di disagio e difficoltà di apprendimento particolarmente gravi possono essere costituite con meno di 20 iscritti, ove tale esigenza sia adeguatamente motivata nei piani educativi individualizzati, con riguardo anche alle condizioni organizzative delle singole scuole e alle risorse professionali disponibili.

Con la successiva circolare ministeriale del 15 giugno 1988, n. 153, “*Illegittimità dell’uscita di classe degli alunni con handicap*”, è stata sottolineata l’importanza della presenza degli alunni portatori di handicap all’interno della classe, limitando ai casi in cui ciò fosse effettivamente necessario un eventuale intervento esterno all’aula.

10. Il cambio di paradigma: la legge n. 104 del 1992

Il punto di svolta nel percorso delineato si è avuto con la legge 5 febbraio 1992, n. 104, *legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, con la quale si vuole garantire «pieno

rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata» promuovendone «la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società».

Gli artt. 12 e ss. della legge n. 104 del 1992 rappresentano il punto normativo di riferimento per l'integrazione scolastica e sociale delle persone con disabilità a frequentare le scuole di ogni ordine e grado e a fruire di un percorso adatto alle loro esigenze che ne assicuri il successo formativo.

Art. 12, Diritto all'educazione e all'istruzione

«1. Al bambino da zero a tre anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido.

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.

3. L'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione.

4. L'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito da difficoltà d'apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap».

Art. 13, Integrazione scolastica

«1. L'integrazione scolastica della persona handicappata nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università si realizza, fermo restando quanto previsto dalle leggi 11 maggio 1976, n. 360, e 4 agosto 1977, n. 517, e successive modificazioni, anche attraverso:

a) la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socioassistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. A tale scopo gli enti locali, gli organi scolastici e le unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, stipulano gli accordi di programma di cui all'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, d'intesa con i Ministri per gli affari sociali e della sanità, sono fissati gli indirizzi per la stipula degli accordi di programma. Tali accordi di programma sono finalizzati alla predisposizio-

ne, attuazione e verifica congiunta di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati, nonché a forme di integrazione tra attività scolastiche e attività integrative extrascolastiche. Negli accordi sono altresì previsti i requisiti che devono essere posseduti dagli enti pubblici e privati ai fini della partecipazione alle attività di collaborazione coordinate;

b) la dotazione alle scuole e alle università di attrezzature tecniche e di sussidi didattici nonché di ogni forma di ausilio tecnico, ferma restando la dotazione individuale di ausili e presidi funzionali all'effettivo esercizio del diritto allo studio, anche mediante convenzioni con centri specializzati, aventi funzione di consulenza pedagogica, di produzione e adattamento di specifico materiale didattico;

c) la programmazione da parte dell'università di interventi adeguati sia al bisogno della persona sia alla peculiarità del piano di studio individuale;

d) l'attribuzione, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di incarichi professionali ad interpreti da destinare alle università, per facilitare la frequenza e l'apprendimento di studenti non udenti.

e) la sperimentazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, da realizzare nelle classi frequentate da alunni con handicap.

2. Per le finalità di cui al comma 1, gli enti locali e le unità sanitarie locali possono altresì prevedere l'adeguamento dell'organizzazione e del funzionamento degli asili nido alle esigenze dei bambini con handicap, al fine di avviare precocemente il recupero, la socializzazione e l'integrazione, nonché l'assegnazione di personale docente specializzato e di operatori ed assistenti specializzati.

3. Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati.

4. I posti di sostegno per la scuola secondaria di secondo grado sono determinati nell'ambito dell'organico del personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge in modo da assicurare un rapporto almeno pari a quello previsto per gli altri gradi di istruzione e comunque entro i limiti delle

disponibilità finanziarie all'uopo preordinate dall'articolo 42, comma 6, lettera h).

5. Nella scuola secondaria di primo e secondo grado sono garantite attività didattiche di sostegno, con priorità per le iniziative sperimentali di cui al comma 1, lettera e), realizzate con docenti di sostegno specializzati, nelle aree disciplinari individuate sulla base del profilo dinamico-funzionale e del conseguente piano educativo individualizzato.

6. Gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di inter-classe, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti».

Art. 14. Modalità di attuazione dell'integrazione

«1. Il Ministro della pubblica istruzione provvede alla formazione e all'aggiornamento del personale docente per l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli studenti handicappati, ai sensi dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 399, nel rispetto delle modalità di coordinamento con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica di cui all'articolo 4 della legge 9 maggio 1989, n. 168. Il Ministro della pubblica istruzione provvede altresì:

- a) all'attivazione di forme sistematiche di orientamento, particolarmente qualificate per la persona handicappata, con inizio almeno dalla prima classe della scuola secondaria di primo grado;*
- b) all'organizzazione dell'attività educativa e didattica secondo il criterio della flessibilità nell'articolazione delle sezioni e delle classi, anche aperte, in relazione alla programmazione scolastica individualizzata;*
- c) a garantire la continuità educativa fra i diversi gradi di scuola, prevedendo forme obbligatorie di consultazione tra insegnanti del ciclo inferiore e del ciclo superiore ed il massimo sviluppo dell'esperienza scolastica della persona handicappata in tutti gli ordini e gradi di scuola, consentendo il completamento della scuola dell'obbligo anche sino al compimento del diciottesimo anno di età;*
- d) nell'interesse dell'alunno, con deliberazione del collegio dei docenti, sentiti gli specialisti di cui all'articolo 4, secondo comma, lettera l), del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, su proposta del consiglio di classe o di interclasse, può essere consentita una terza ripetenza in singole classi.*

2. I piani di studio delle scuole di specializzazione di cui all'articolo 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341, per il conseguimento del diploma abilitante all'insegnamento nelle scuole secondarie, comprendono, nei limiti degli stanziamenti già preordinati in base alla legislazione vigente per la definizione dei suddetti piani di studio, discipline facoltative, attinenti all'integrazione degli alunni handicappati, determinate ai sensi dell'articolo 4, comma 3, della citata legge n. 341 del 1990. Nel diploma di specializzazione conseguito ai sensi del predetto articolo 4 deve essere specificato se l'insegnante ha sostenuto gli esami relativi all'attività didattica di sostegno per le discipline cui il diploma stesso si riferisce, nel qual caso la specializzazione ha valore abilitante anche per l'attività didattica di sostegno.

3. La tabella del corso di laurea definita ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della citata legge n. 341 del 1990 comprende, nei limiti degli stanziamenti già preordinati in base alla legislazione vigente per la definizione delle tabelle dei corsi di laurea, insegnamenti facoltativi attinenti all'integrazione scolastica degli alunni handicappati. Il diploma di laurea per l'insegnamento nelle scuole materne ed elementari di cui all'articolo 3, comma 2, della citata legge n. 341 del 1990 costituisce titolo per l'ammissione ai concorsi per l'attività didattica di sostegno solo se siano stati sostenuti gli esami relativi, individuati come obbligatori per la preparazione all'attività didattica di sostegno, nell'ambito della tabella suddetta definita ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della medesima legge n. 341 del 1990.

4. L'insegnamento delle discipline facoltative previste nei piani di studio delle scuole di specializzazione di cui al comma 2 e dei corsi di laurea di cui al comma 3 può essere impartito anche da enti o istituti specializzati all'uopo convenzionati con le università, le quali disciplinano le modalità di espletamento degli esami e i relativi controlli. I docenti relatori dei corsi di specializzazione devono essere in possesso del diploma di laurea e del diploma di specializzazione.

5. Fino alla prima applicazione dell'articolo 9 della citata legge n. 341 del 1990, relativamente alla scuola di specializzazione si applicano le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, e successive modificazioni, al decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970, e all'articolo 65 della legge 20 maggio 1982, n. 270. 6. L'utilizzazione in posti di sostegno di docenti privi dei prescritti titoli di specializzazione è consentita unicamente qualora manchino docenti di ruolo o non di ruolo specializzati.

7. Gli accordi di programma di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), possono prevedere lo svolgimento di corsi di aggiornamento comuni per il personale

delle scuole, delle unità sanitarie locali e degli enti locali, impegnati in piani educativi e di recupero individualizzati».

La legge è stata poi seguita dalla emanazione del d.P.R. del 24 febbraio 1994, n. 79, *atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap*, soppresso a decorrere dal 1° settembre 2019, dall'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, “norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità”.

11. *Il modello bio-psico-sociale di approccio alla disabilità*

Un ulteriore passo in avanti si è avuto grazie ai condizionamenti derivanti dalle sedi internazionali.

Al modello bio-medico (definito anche “individuale”), proposto dalla Organizzazione Mondiale della Sanità sulla base della *Classificazione Internazionale delle Disabilità e degli Svantaggi esistenziali (o handicap)*, negli anni Ottanta, fondato essenzialmente sul dato patologico, si sostituisce un modello diverso, *bio-psico-sociale*, ispirato a una logica diversa.

L'approccio bio-medico era fondato essenzialmente su un modello che, muovendo dalla malattia o disturbo (la situazione intrinseca), considerava la sua esteriorizzazione, cioè la menomazione, intesa come una anomalia permanente, che oggettivizzata portava alla individuazione quale conseguenza di essa una disabilità, riferita alla incapacità di compiere attività ritenute normali e, dunque, sul piano sociale a un handicap riferito allo svantaggio sociale.

Infatti, secondo tale modello doveva intendersi per:

- menomazione «qualsiasi perdita o anomalia di una struttura o di una funzione, sul piano anatomico, fisiologico e psicologico (...), deviazione dalla norma sul piano biomedico dell'individuo e rappresenta l'esteriorizzazione di una condizione patologica»;
- disabilità qualsiasi «limitazione o perdita (conseguente a menomazione) della capacità di effettuare un'attività nel modo o nei limiti considerati normali per un essere umano (...) rappresenta la oggettivazione di una menomazione e come tale riflette disturbi a livello della persona»;

- handicap la «*la situazione di svantaggio sociale, conseguente a menomazione e/o disabilità, che limita o impedisce l'adempimento di un ruolo normale per un dato individuo in funzione di età, sesso e fattori culturali e sociali (...) rappresenta la socializzazione di una menomazione o di una disabilità e (...) riflette le conseguenze per l'individuo – sul piano culturale, sociale, economico ed ambientale – che nascono dalla presenza di menomazioni e disabilità*».

Il modello bio-psico-sociale, recepito dalla Organizzazione mondiale della sanità nella nuova Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF), adottata nel 2001, abbandona la visione della disabilità come condizione patologica intesa in una prospettiva esclusivamente medica e di medicalizzazione, in favore di una dimensione incentrata più sullo «*svantaggio personale*» che, nella interazione con l'ambiente circostante, può tramutarsi in una concreta limitazione.

Si tratta di una visione diversa che trova il proprio *incipit* nel modello proposto con l'*International Classification of Impairments, Activities and Participation* (ICIDH-2) nel quale già dalla terminologia utilizzata emerge con chiarezza il diverso approccio seguito. I termini menomazione, disabilità e handicap sono stati sostituiti da una terminologia più neutra. Nel modello, infatti, vengono individuate tre dimensioni – *funzioni e struttura del corpo* (in sostituzione del termine *menomazioni*), *attività* (e non più *disabilità*) e *partecipazione* (in sostituzione di *handicap*) – che possono subire l'influenza di *fattori ambientali* che possono essere fisici, sociali o inerenti agli atteggiamenti, e di *fattori personali*, correlati alla personalità e alle caratteristiche individuali.

L'ICF è, dunque, ispirato a una logica diversa. Esso si pone come modello per la descrizione dei processi di funzionamento della salute e delle disabilità, proponendo, così, un approccio multiprospettico in cui il funzionamento (e, dunque, la salute) di un individuo è dato dalla interazione tra una molteplicità di componenti che vanno dalle condizioni fisiologiche ad altri fattori quali quelli ambientali e personali che si pongono in una interazione dinamica.

L'ICF è suddiviso in due parti: «*funzionamento e disabilità*» e «*fattori contestuali*», ciascuna delle quali contempla due componenti. La parte

relativa al *funzionamento e disabilità*, contempla il *corpo* (che a sua volta comprende una classificazione per le funzioni dei sistemi corporei e una per le strutture corporee) e le *attività e partecipazione* (relativa ai domini inerenti agli aspetti del funzionamento considerati in una prospettiva individuale e sociale).

La componente relativa ai *fattori contestuali* è suddivisa tra *fattori ambientali* (organizzati dall'ambiente più vicino alla persona a quello generale) e *fattori personali* (che non contemplano una classificazione in ragione della ampia variabilità sociale e culturale esistente).

Si tratta di una diversa prospettiva, dunque, in cui si passa a una concezione in cui l'obiettivo non è più delineato secondo una logica meramente medica, ma mira al benessere psico-fisico degli individui, sottolineando come «*la disabilità non è la caratteristica di un individuo ma piuttosto una complessa interazione di condizioni, molte delle quali sono create dall'ambiente sociale*».

Una dimensione, questa, che evidentemente incide sulla stessa strutturazione della organizzazione pubblica che è chiamata a svolgere ruoli e funzioni diversi, speculari alla diversa prospettiva in cui il tema della disabilità viene inquadrato, ponendo al centro la qualità della vita e l'autodeterminazione del soggetto e, dunque, mirando alla sua inclusione sociale e partecipazione alla vita collettiva.

12. *Gli interventi legislativi in favore dei soggetti con DSA e i BES*

Nella dinamica di un processo inclusivo, rilevante è anche la garanzia della effettività del diritto all'istruzione nella dimensione complessiva prima considerata per i soggetti con DSA.

Con la legge n. 170 del 2010 il legislatore ha superato l'episodicità degli interventi riguardanti la materia della valutazione, in favore di un approccio complessivo al tema, rispetto al quale emerge la consapevolezza del legislatore di intervenire attraverso la predisposizione di interventi attivi che assicurino «*eguali opportunità di sviluppo delle capacità in ambito sociale e professionale*» (art. 2, c. 1, lett. h).

Il primo elemento che occorre rimarcare è rappresentato dalla colloca-

zione del DSA al di fuori del perimetro che viene a delinearci con l'applicazione della legge n. 104 del 1992.

Con riferimento alla certificazione, all'art. 3 della legge n. 170 del 2010 è previsto che *«La diagnosi dei DSA è effettuata nell'ambito dei trattamenti specialistici già assicurati dal Servizio sanitario nazionale a legislazione vigente ed è comunicata alla scuola di appartenenza dello studente. Le Regioni nel cui territorio non sia possibile effettuare la diagnosi nell'ambito dei trattamenti specialistici erogati dal Servizio sanitario nazionale possono prevedere, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, che la medesima sia effettuata da specialisti o strutture accreditate.*

2. *Per gli studenti che, nonostante adeguate attività di recupero didattico mirato, presentano persistenti difficoltà, la scuola trasmette apposita comunicazione alla famiglia.*

3. *È compito delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le scuole dell'infanzia attivare, previa apposita comunicazione delle famiglie interessate, interventi tempestivi, idonei ad individuare i casi sospetti di DSA degli studenti, sulla base dei protocolli regionali di cui all'articolo 7, comma 1. L'esito di tale attività non costituisce, comunque, una diagnosi di DSA».*

L'art. 5, recante la disciplina delle misure educative e didattiche di supporto, prevede espressamente che allo studente con DSA siano garantiti *«a) l'uso di una didattica individualizzata e personalizzata, con forme efficaci e flessibili di lavoro scolastico che tengano conto anche di caratteristiche peculiari di soggetti quali il bilinguismo, adottando una metodologia e una strategia educative adeguate; b) l'introduzione di strumenti compensativi, compresi i mezzi di apprendimento alternativi e le tecnologie informatiche, nonché misure dispensative da alcune prestazioni non essenziali ai fini della qualità dei concetti da apprendere».*

Dunque, un sistema di interventi concretantisi in astratto in un vero e proprio obbligo di prestazione posto in capo alle istituzioni scolastiche rispetto al quale la misura dispensativa è solo l'*extrema ratio* del programma educativo individualizzato dell'alunno con DSA.

Significativo in tal senso proprio il caso delle lingue straniere per le quali, a differenza del passato, è espressamente previsto l'obbligo di fare ricorso a *«Strumenti compensativi che favoriscano la comunicazione verbale*

e che assicurino ritmi gradualmente di apprendimento, prevedendo anche, ove risultati utili, la possibilità dell'esonero» (art. 5, comma 2, lett. c).

Una conferma di ciò emerge anche dal contesto del DM n. 5669 del 12 luglio 2011 e dalle connesse Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento.

Si veda ad esempio l'articolo 4, comma 4, del DM nel quale è espressamente previsto che *«Le istituzioni scolastiche assicurano l'impiego di opportuni strumenti compensativi, curando particolarmente l'acquisizione, da parte dell'alunno e dello studente con DSA, delle competenze per efficiente utilizzo degli stessi»*, nonché il comma successivo che conferma tale impostazione disponendo che *«L'adozione di misure dispense attive è finalizzata ad evitare situazioni di affaticamento e di disagio in compiti direttamente coinvolti dal disturbo, senza peraltro ridurre il livello degli obiettivi di apprendimento previsti nei percorsi didattici individualizzati personalizzati»*.

Ma nel passaggio dal piano teorico a quello pratico emergono le richiamate criticità.

Rapportando quanto sinora detto allo schema generale che si è cercato di delineare all'inizio, è possibile ricondurre al profilo sostanziale contenutistico del diritto all'istruzione proprio quell'obbligo prestazionale contemplato dall'articolo 5 della legge n. 170 del 2010.

Obbligo che, come evidenziato in precedenza, viene posto in capo alle istituzioni scolastiche, e in ultima battuta all'insegnante curricolare incaricato di dare attuazione al piano educativo individualizzato (PEI).

Diversi i profili sui quali si innestano una serie di problematiche che certamente rischiano di trasformarsi in una vera e propria ipoteca sul piano della effettività del diritto. Primo fra tutti quello organizzativo che contempla l'intervento di una pluralità di soggetti, alcuni dei quali duplicati su un organismo già esistente, poi quello finanziario, risultando un evidente il condizionamento degli interventi consistenti nella *«adozione delle misure educative e didattiche di supporto, essendo previsto che essi debbano essere effettuati»* – *«a valere sulle risorse specifiche disponibili a legislazione vigente iscritte nello stato di previsione del ministero dell'istruzione»* (art. 5, comma 2).

Ove ciò non bastasse, a rendere ancor più precaria la garanzia di effet-

tività, vi è la incomprensibile inclusione dei DSA all'interno della più generale categoria dei BES, cioè, secondo quanto si legge nella direttiva ministeriale 27.12.2012 *strumenti di intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica. Indicazioni operative* – cioè di quelle situazioni di «svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua Italia a perché appartenenti a culture diverse».

Con l'acronimo BES (Bisogni Educativi Speciali) secondo la Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute, si fa riferimento a «qualsiasi difficoltà evolutiva di funzionamento permanente o transitoria in ambito educativo o di apprendimento, dovuta all'interazione tra vari fattori di salute e che necessita di educazione speciale individualizzata» o ancora alle esigenze di «tutti quei bambini e giovani i cui bisogni derivano da disabilità oppure difficoltà di apprendimento» (Unesco, Dichiarazione di Salamanca).

Nella circolare ministeriale del 6 marzo 2013 si specifica che sono da considerarsi con BES i bambini che presentano una delle seguenti condizioni: «svantaggio sociale e culturale, i disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, le difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse», dunque ogni situazione che può determinare particolari esigenze di apprendimento permanente o temporaneo.

Nella generale categoria dei BES rientrano, dunque, la disabilità, disciplinata dalla legge n. 104/1992, i disturbi evolutivi specifici, quali i DSA, i deficit di attenzione e iperattività, i disturbi legati a fattori socio-economici, linguistici e culturali (BES in senso stretto).

Con la direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 recante *strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica* sono state incluse nella categoria dei BES quelle esigenze didattiche particolari dovute a cause familiari, socio-ambientali o culturali.

Con la nota MIUR del 3 aprile 2019, n. 562 sono stati inclusi nella categoria dei BES anche gli alunni plusdotati.

Senza nulla togliere alla delicatezza e meritevolezza di tutela delle specifiche situazioni, non si può non evidenziare, però, come l'utilizzazione

di una macrocategoria così ampia di fattispecie tanto differenti tra loro rischi di creare confusione in relazione agli strumenti utilizzabili e, dunque, rischi di condizionare in negativo il percorso verso la pienezza delle garanzie.

13. BES e processi personalizzati di apprendimento

A tutti gli alunni che presentano Bisogni Educativi Speciali, vanno garantiti dei processi personalizzati di apprendimento, in modo da assicurare quella effettività del diritto all'istruzione di cui si è parlato nelle pagine precedenti.

Sebbene si tratti di categorie accomunate dal “bisogno”, proprio al fine di garantire quella necessaria personalizzazione che si pone come condizione della effettività, il quadro normativo di riferimento contempla delle differenze a diversi livelli: di strumentazione, di personale impiegato, di procedure necessarie per la valutazione e, dunque, per l'accesso ai percorsi individualizzati.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, ciascuna delle categorie considerate, stante la diversità intrinseca, presenta delle differenze rilevanti anche a livello di certificazione.

Nel caso della disabilità la certificazione deve essere rilasciata dall'INPS all'esito di una procedura che trova il proprio inizio nella richiesta di visita medica presso l'INPS effettuata attraverso l'invio di un certificato telematico da parte del medico di base o del pediatra.

La domanda può essere corredata dalla espressa richiesta dell'insegnante di sostegno.

Con il decreto legislativo n. 96 del 7 agosto 2019 sono state apportate delle modifiche alla disciplina contenuta nella legge n. 104 del 1992 in relazione alla composizione della commissione medica tenuta all'accertamento della disabilità. In particolare, è stato previsto al comma 1 *bis* dell'articolo 4 che «*nel caso in cui gli accertamenti di cui al comma 1 riguardino persone in età evolutiva, le commissioni pratiche di cui alla legge 15 ottobre 1990, n. 295, sono composte da un medico legale, che assume le funzioni di presidente, e da due medici, di cui uno specialista in pediatria o in neuropsichiatria infantile e l'altro specialista nella patologia che*

connota la condizione di salute del soggetto. Tali commissioni sono integrate da un'assistente specialistico o da un operatore sociale, o da uno psicologo in servizio presso le strutture pubbliche, di cui al comma 1, individuati dall'ente locale o dall'Inps quando l'accertamento si è svolto dal medesimo istituto ai sensi dell'articolo 18, comma 22, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 3 e 4, della citata legge n. 295 del 1990».

È stato poi sostituito il comma 5 dell'articolo 12 prevedendo come un accertamento della disabilità possa essere effettuato su richiesta dei genitori o dell'esercente la responsabilità genitoriale, anche ai fini dell'inclusione scolastica. Nell'articolo si precisa che *«tale accertamento è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'organizzazione mondiale della sanità (OMS), ai fini della formulazione del piano educativo individualizzato (PEI) facente parte del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328».*

Nel caso dei DSA, invece, la norma prevede che la diagnosi, nella quale vengono evidenziati dei deficit specifici che ne limitano le possibilità di apprendimento, può essere effettuata anche da specialisti o strutture accreditate.

Nel caso degli altri BES, poiché non si tratta di una diagnosi medica, ma solo della verifica della sussistenza delle particolari esigenze che un alunno manifesta, e dunque della sussistenza di una difficoltà pedagogica, non è necessaria alcuna certificazione, essendo rimessa all'insegnante e, più in generale, alla scuola la valutazione della sussistenza del bisogno dell'alunno.

14. Individualizzazione e personalizzazione degli apprendimenti

Nel considerare i diversi bisogni che vengono racchiusi all'interno del contenitore dei BES, occorre preliminarmente effettuare una distinzione tra individualizzazione e personalizzazione degli apprendimenti.

Mentre la *individualizzazione* riguarda tutti gli studenti, ed è finalizzata a garantire il raggiungimento da parte loro di obiettivi irrinunciabili, la *personalizzazione* opera su un piano diverso, facendo leva sulle peculiarità che ciascuno studente presenta, come momento per costruire un percorso che sia “*funzionale*” al soddisfacimento di quelle necessità derivanti dalle caratteristiche individuali, sì da consentire a ciascuno studente, nel rispetto delle proprie caratteristiche, di sviluppare le proprie potenzialità personali, dando così attuazione al principio consacrato all’art. 2 Cost.

Sul punto occorre prendere le mosse dalla nota del 4 agosto 2009, n. 4274 recante *Linee guida per l’integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, nella quale era espressamente previsto che «*L’integrazione scolastica degli alunni con disabilità è un processo irreversibile, e proprio per questo non può adagiarsi su pratiche disimpegnate che svuotano il senso pedagogico, culturale e sociale dell’integrazione trasformandola da un processo di crescita per gli alunni con disabilità e per i loro compagni a una procedura solamente attenta alla correttezza formale degli adempimenti burocratici. Dietro alla “coraggiosa” scelta della scuola italiana di aprire le classi normali affinché diventassero effettivamente e per tutti “comuni”, c’è una concezione alta tanto dell’istruzione quanto della persona umana, che trova nell’educazione il momento prioritario del proprio sviluppo e della propria maturazione. Crescere è tuttavia un avvenimento individuale che affonda le sue radici nei rapporti con gli altri e non si può parlare di sviluppo del potenziale umano di centralità della persona considerandola avulsa da un sistema di relazioni la cui qualità e la cui ricchezza è il patrimonio fondamentale della crescita di ognuno. La scuola è una comunità educante, che accoglie ogni alunno nello sforzo quotidiano di costruire condizioni relazionali e situazioni pedagogiche tali da consentire il massimo sviluppo. Una scuola non solo per sapere, dunque, ma anche per crescere, attraverso l’acquisizione di conoscenze, competenze, abilità, autonomia, nei margini delle capacità individuali, mediante interventi specifici da attuare sullo sfondo costante e imprescindibile dell’istruzione e della socializzazione. In questo senso si configura la norma costituzionale del diritto allo studio, interpretata alla luce della legge 59/97 e del DPR 275/1999, da intendersi quindi come tutela soggettiva affinché le istituzioni scolastiche, nella loro autonomia funzionale e flessibilità organizzativa, predispongano le condizioni e realizzino le attività utili al raggiungimento del successo formativo di tutti gli alunni».*

Successivamente, è stato emanato il Decreto Ministeriale 12 luglio 2011, n. 5669 *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento* il quale espressamente prevede che «*l'azione formativa individualizzata pone obiettivi comuni per tutti i componenti del gruppo-classe, ma è concepita adattando le metodologie in funzione delle caratteristiche individuali dei discenti, con l'obiettivo di assicurare a tutti il conseguimento delle competenze fondamentali del curricolo, comportando, quindi attenzione alle differenze individuali in rapporto ad una pluralità di dimensioni*».

Nello specifico, con riferimento alla personalizzazione dell'azione formativa, nel decreto si precisa che essa «*ha, in più, l'obiettivo di dare a ciascun alunno l'opportunità di sviluppare al meglio le proprie potenzialità e, quindi, può porsi obiettivi diversi per ciascun discente, essendo strettamente legata a quella specifica ed unica persona dello studente a cui ci rivolgiamo*».

In attuazione della riforma operata con la legge n. 107 del 2015 è stato poi emanato il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, *Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità*, che impone la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica, gli indicatori indicati nel decreto sono formulati dall'INVALSI, sentito l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica istituito all'art. 15 del decreto legislativo.

- a) a livello di inclusività del Piano triennale dell'offerta formativa, come concretizzato nel Piano per l'inclusione scolastica;*
- b) realizzazione di percorsi per la personalizzazione, individualizzazione e differenziazione dei processi di educazione, istruzione e formazione, definiti ed attivati dalla scuola, in funzione delle caratteristiche specifiche delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti;*
- c) livello di coinvolgimento dei diversi soggetti nell'elaborazione del Piano per l'inclusione e nell'attuazione dei processi di inclusione;*
- d) realizzazione di iniziative finalizzate alla valorizzazione delle competenze professionali del personale della scuola incluse le specifiche attività formative;*
- e) utilizzo di strumenti e criteri condivisi per la valutazione dei risultati di apprendimento delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti, anche attraverso il riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione;*
- f) grado di accessibilità e di fruibilità delle risorse, attrezzature, strutture e spa-*

zi e, in particolare, dei libri di testo adottati dei programmi gestionali utilizzati dalla scuola».

Con il decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, che in parte modifica il decreto n. 66 si sono chiarite le coordinate del sistema educativo inclusivo.

Nel decreto, infatti, si rimarca la rilevanza dell'accomodamento ragionevole come pilastro attorno al quale costruire un percorso educativo inclusivo.

Art. 1 - Principi e finalità

«1. L'inclusione scolastica:

- a) riguarda le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti, risponde ai differenti bisogni educativi e si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita;*
- b) si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche, nonché attraverso la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operante sul territorio;*
- c) costituisce impegno fondamentale di tutte le componenti della comunità scolastica le quali, nell'ambito degli specifici ruoli responsabilità, concorrono ad assicurare il successo formativo delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti».*

Art. 3 - Prestazioni e competenze

«1. Lo stato, le regioni e gli enti locali, nel rispetto della normativa vigente, perseguono l'obiettivo di garantire le prestazioni per l'inclusione scolastica delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti di cui all'articolo 2, comma 1, tenuto conto del principio di accomodamento ragionevole così come definito dall'articolo 2 della convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con la legge 3 Marzo 2009, n. 18».

Nel contesto del decreto viene ribadita, infine, la centralità della fami-

glia il cui ruolo è quello di dare supporto e partecipare alle decisioni che riguardano l'organizzazione delle attività educative, condividendo le strategie e i percorsi individuati nel corso della pianificazione degli interventi inclusivi, e nella loro stessa realizzazione.

15. *Gli strumenti di programmazione didattica: P.T.O.F., P.I., P.E.I., P.D.P.*

Nel contesto della realizzazione dei percorsi inclusivi, assumono un rilievo centrale i diversi strumenti di programmazione che sono stati introdotti nel corso degli anni.

Il primo strumento di programmazione è rappresentato dal P.T.O.F., già richiamato in precedenza.

Il Piano Triennale dell'Offerta formativa, come modificato dalla legge n. 107 del 2015 rappresenta un documento identificativo dell'istituto nel quale vengono con chiarezza identificati gli obiettivi, le linee d'azione e i mezzi a disposizione di ciascun istituto. Si tratta di uno strumento di programmazione, cioè del *documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche* nel quale vengono precisate le scelte strategiche dell'istituzione scolastica e gli impegni assunti per la loro concreta realizzazione.

La struttura del P.T.O.F., la cui approvazione è di competenza del consiglio di istituto, spettando al collegio dei docenti la sua materiale redazione, prevede 5 sezioni dedicate a (i) la scuola e il suo contesto; (ii) le scelte strategiche; (iii) l'offerta formativa; (iv) l'organizzazione; (v) il monitoraggio, la verifica e la rendicontazione.

All'interno della sezione relativa alla offerta formativa devono essere indicate anche le azioni della scuola per l'inclusione scolastica e, dunque, la indicazione dei progetti per l'apertura della comunità scolastica al territorio, coinvolgendo le istituzioni e le realtà locali; le iniziative di potenziamento e le attività progettuali per il raggiungimento degli obiettivi formativi; la programmazione e promozione della didattica inclusiva.

Il P.T.O.F., una volta approvato, deve essere pubblicato sul sito della scuola e sul sito del Ministero (Scuola in Chiaro), al fine di consentire alle famiglie di conoscere l'offerta formativa di ogni scuola.

Un altro strumento di programmazione previsto nel processo di inclusione è il Piano Annuale per l'Inclusione, predisposto dalle funzioni strumentali per la disabilità/disagio e dal Dirigente, sentite le eventuali figure individuate e nominate dal Dirigente Scolastico individuando gli obiettivi e definendo gli interventi necessari per raggiungerli. Ora sostituito dal Piano per l'Inclusione (PI) come previsto dal decreto legislativo n. 66/2017, nel testo modificato con il decreto legislativo n. 96/2019, che all'art. 8 prevede che ogni scuola rediga questo documento programmatico nel quale devono essere definite le modalità per l'utilizzo delle risorse disponibili, compreso l'uso complessivo delle misure di sostegno sulla base dei singoli PEI di ogni alunno e gli interventi di miglioramento della qualità dell'inclusione scolastica.

Art. 8 – Piano per l'inclusione

«1. Ciascuna istituzione scolastica, nell'ambito della definizione del Piano triennale dell'offerta formativa, predispone il Piano per l'inclusione che definisce le modalità per l'utilizzo coordinato delle risorse, compreso l'utilizzo complessivo delle misure di sostegno sulla base dei singoli PEI di ogni bambina e bambino, alunna o alunno, studentessa o studente, e, nel rispetto del principio di accomodamento ragionevole, per il superamento delle barriere e l'individuazione dei facilitatori del contesto di riferimento, nonché per progettare e programmare gli interventi di miglioramento della qualità dell'inclusione scolastica»

Il secondo comma dell'art. 8, prevede poi che *«Il Piano per l'inclusione è attuato nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili»*.

Esso, per effetto dell'art. 2 del decreto legge n. 66/2017 dovrebbe occuparsi solo degli alunni disabili, a differenza del PAI che riguardava tutti gli alunni con BES e deve essere triennale, inserito nel PTOF e segue lo sviluppo annuale della scuola. Il PI viene definito dal collegio dei docenti, entro il 30 giugno di ogni anno, con il supporto del GLI (Gruppo Lavoro Inclusione) che a sua volta si avvale della consulenza e del supporto degli studenti, dei genitori e delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative del territorio nel campo dell'inclusione scolastica.

Il PEI (Piano Educativo Individualizzato), invece, è lo strumento, già previsto all'art. 12, comma 5 della legge 104/1992, con cui il consiglio di classe programma un piano inclusivo per gli alunni con disabilità, fissando gli obiettivi e le attività da svolgere durante l'anno scolastico, in collaborazione con la famiglia. Si tratta, dunque, di un progetto educativo che viene calibrato sulle esigenze di un alunno in possesso di una disabilità certificata, sulla base delle risultanze del profilo di funzionamento.

Il profilo di funzionamento viene aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione a partire dalla scuola dell'infanzia, e comunque al variare delle condizioni del soggetto.

Il profilo di funzionamento, previsto dal decreto legislativo n. 66/2017, è il documento che viene redatto dalla unità di valutazione multidisciplinare di cui a. d.P.R. 24 febbraio 1994.

Esso viene redatto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale ai fini della formulazione del progetto individuale di cui all'art. 14 della legge n. 328/2000.

Il Profilo di funzionamento, a partire dal 1° settembre 2019, ha sostituito la diagnosi funzionale e il profilo dinamico-funzionale. La *diagnosi funzionale, cioè la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psico-fisico dell'alunno in situazione di handicap* (d.P.R. 24 febbraio 1994) era strutturata per aree (cognitivo, affettivo-relazionale, linguistica, sensoriale, motorio-prassica, neuro-psicologica, autonomia personale e sociale) ed era redatta dalla unità multidisciplinare composta dal medico specialista nella patologia segnalata, dallo specialista in neuropsichiatria infantile, dal terapeuta per la riabilitazione, dagli operatori sociali in servizio presso la ASL o in regime di convenzione.

Il Profilo dinamico funzionale era un documento redatto successivamente alla diagnosi funzionale e che raccoglieva la sintesi conoscitiva, riferita al singolo alunno, relativamente alle osservazioni compiute in contesti diversi (famiglia, scuola, servizi).

Il PEI è elaborato e approvato dal Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione, composto da un gruppo di docenti contitolari, o dal consiglio di classe, e presieduto dal dirigente scolastico, con la partecipazione della famiglia e delle figure professionali specifiche e, secondo quanto

previsto all'art. 7 del decreto legislativo n. 66 del 2017, come modificato dal decreto legislativo n. 96/2019 «*b) tiene conto dell'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica (...) e del Profilo di funzionamento, avendo particolare riguardo all'indicazione dei facilitatori e alla riduzione delle barriere, secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF dell'OMS;*

c) individua obiettivi educativi e didattici, strumenti, strategie e modalità per realizzare un ambiente di apprendimento nelle dimensioni della relazione, della socializzazione, della comunicazione, dell'interazione, dell'orientamento e delle autonomie, anche sulla base degli interventi di corresponsabilità educativa intrapresi dall'intera comunità scolastica per il soddisfacimento dei bisogni educativi individuati;

d) esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo di cui al comma 5-bis dell'articolo 3;

e) definisce gli strumenti per l'effettivo svolgimento dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, assicurando la partecipazione dei soggetti coinvolti nel progetto di inclusione;

f) indica le modalità di coordinamento degli interventi ivi previsti e la loro interazione con il Progetto individuale;

g) è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre, tenendo conto degli elementi previsti nel decreto ministeriale di cui al comma 2-ter; è redatto a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona. Nel passaggio tra i gradi di istruzione, è assicurata l'interlocuzione tra i docenti della scuola di provenienza e quelli della scuola di destinazione. Nel caso di trasferimento di iscrizione è garantita l'interlocuzione tra le istituzioni scolastiche interessate ed è ridefinito sulla base delle eventuali diverse condizioni contestuali della scuola di destinazione;

b) è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche ed integrazioni».

Con il Decreto Ministeriale n. 182/2020 è stato disciplinato un modello nazionale di PEI, articolato in base ai diversi ordini e gradi di scuola.

La norma prevede che il PEI provvisorio sia redatto entro il 30 giugno in modo da consentire la approvazione e sottoscrizione del PEI definitivo entro il 31 ottobre.

Il PEI è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico in modo da garantirne la valutazione dell'efficacia e l'adeguamento ove necessario.

Completa il quadro degli strumenti di programmazione che si inseriscono nel contesto della didattica inclusiva il Piano Didattico Personalizzato (PDP) che viene redatto obbligatoriamente per gli studenti con DSA o, laddove il gruppo docenti o il consiglio di classe lo ritenga necessario, per gli studenti con altri Bisogni Educativi Speciali che possono così beneficiare di una didattica individualizzata e personalizzata che tenga conto delle difficoltà e dei punti di forza di ogni alunno.

Il primo documento che ha disciplinato il PDP è il Decreto Ministeriale n. 5669 del 2011 nel quale era espressamente previsto l'obbligo per la scuola di garantire per gli studenti con DSA interventi mirati *«anche attraverso la redazione di un Piano Didattico Personalizzato, con l'indicazione degli strumenti compensativi e le misure dispensative adottate».*

Le linee guida del 2011, parte integrante del Decreto n. 5669, contengono le indicazioni fondamentali *«per realizzare interventi didattici individualizzati e personalizzati, nonché per utilizzare gli strumenti compensativi e per applicare le misure dispensative»* da indicarsi nel PDP.

Il PDP viene redatto dal Consiglio di classe dello Studente con diagnosi di DSA che può anche avvalersi del referente DSA d'istituto.

Il referente DSA d'Istituto è un insegnante che ha ricevuto una formazione specifica sui DSA e che fornisce supporto ai colleghi in materia.

Come per il PEI, anche per il PDP la famiglia ha un ruolo centrale. Nello specifico la famiglia partecipa alla presentazione del PDP e lo

sottoscrive per condivisione dei contenuti. Nelle Linee guida è espressamente previsto che la famiglia deve condividere *«le linee elaborate nella documentazione dei percorsi didattici individualizzati e personalizzati ed è chiamata a formalizzare con la scuola un patto educativo/formativo che preveda l'autorizzazione a tutti i docenti del Consiglio di classe – nel rispetto della privacy e della riservatezza del caso – ad applicare ogni strumento compensativo e le strategie dispensative ritenute idonee, previste dalla normativa vigente, tenuto conto delle risorse disponibili»*.

Nel caso in cui la famiglia non approvi il PDP, la scuola può solo attenersi al rispetto delle diversità individuali secondo quanto indicato nella legge n. 53 del 2003.

Il PDP deve essere redatto entro il primo trimestre, o nel corso dell'anno, non appena la famiglia consegna la diagnosi alla scuola. Ma anche in assenza di diagnosi i docenti possono procedere alla redazione di un PDP, motivandone le ragioni.

Il PDP è necessariamente uno strumento elastico, che deve essere rivisto al mutare delle esigenze dello studente, tenendo conto dei suoi miglioramenti o peggioramenti.

d) Il progetto individuale

Il riconoscimento della caratteristica multidimensionale del bisogno ha portato ad un graduale riconoscimento della centralità del *progetto individuale* di vita. Introdotto per la prima volta con la legge n. 328 del 2000, esso rappresenta il perno attorno al quale costruire una strategia di intervento sociale finalizzata al benessere della persona.

Art. 1. Principi generali e finalità

1. La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

L'idea di fondo della legge n. 328 del 2000 è rappresentata dalla con-

siderazione della unicità del bisogno espresso dall'individuo e, dunque, dalla necessità di realizzare un sistema integrato degli interventi che, in ragione della ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti pubblici, deve essere realizzato secondo diversi principi che regolano l'azione dell'amministrazione, dal principio di autonomia a quelli di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza, economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità.

Il Progetto individuale si pone come lo strumento che consente quella presa in carico globale cui fa riferimento la disciplina richiamata in precedenza.

Il Progetto individuale integra, nell'ambito delle risorse disponibili, i diversi interventi che possono essere realizzati nel contesto della rete dei servizi alla persona, garantendone una piena integrazione, funzionale alla creazione di un percorso complessivo personalizzato finalizzato alla piena realizzazione dei bisogni della persona.

Art. 14 – Progetti individuali per le persone disabili

«2. Nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale o al Profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, il Piano educativo individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare.

3. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, nel rispetto dei principi di tutela della riservatezza previsti dalla normativa vigente, le modalità per indicare nella tessera sanitaria, su richiesta dell'interessato, i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza o di dipendenza per facilitare la persona disabile nell'accesso ai servizi ed alle prestazioni sociali».

La redazione del progetto individuale avviene su richiesta dell'interes-

sato o del suo rappresentante e segue la procedura indicata per l'accertamento della disabilità: successivamente all'accertamento della condizione di disabilità, e alla redazione del Profilo di funzionamento, è possibile procedere alla redazione del Progetto individuale.

La competenza alla redazione del progetto individuale è del Comune, che procede d'intesa con l'Azienda sanitaria locale e le altre istituzioni competenti.

Art. 6 – Progetto individuale (decreto legislativo n. 96/2019)

«Il progetto individuale di cui all'art. 14, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, è redatto dal competente Ente locale d'intesa con la competente Azienda Sanitaria Locale sulla base del Profilo di funzionamento, su richiesta e con la collaborazione dei genitori o di chi ne esercita la responsabilità».

La norma prevede, poi, che *«le prestazioni, i servizi e le misure di cui al Progetto Individuale sono definite con la partecipazione di un rappresentante dell'istituzione scolastica interessata»* (art. 6, comma 2).

Si tratta di un Piano nel quale confluiscono (i) il profilo di funzionamento; (ii) le prestazioni di cura e riabilitazione a carico del Servizio Sanitario Nazionale; (iii) il PEI; (iv) i servizi alla persona a carico del Comune o di soggetti accreditati, con particolare riferimento al recupero e alla integrazione sociale, nonché alle misure economiche necessarie per il superamento delle condizioni di disagio (povertà, emarginazione, esclusione sociale). Dunque, nel Piano vengono sintetizzati i compiti e gli interventi di ciascun soggetto pubblico o privato accreditato coinvolto e, pertanto, è il presupposto per l'accesso ai servizi presenti sul territorio.

16. *L'organizzazione territoriale per l'inclusione*

L'inclusione conta una organizzazione territoriale articolata a diversi livelli.

In questo contesto assume un ruolo centrale la “rete” sulla quale poggia il progetto di vita individuale, personale e partecipato, in quanto espressione di una dimensione complessiva nella quale assume una rilevanza strategica lo sfruttamento delle potenzialità derivanti dalla integrazione.

Gli attori principali della rete sono i soggetti che operano nel settore sanitario (ASL, medici di famiglia, medici specialisti) e nel settore socio-sanitario) (il distretto sociosanitario della ASL, il servizio sociale (del Comune o della ASL) nonché i soggetti appartenenti al terzo settore.

Con il decreto legislativo n. 66 del 2017 è stato istituito presso il Ministero dell'istruzione l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica che si raccorda con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Compiti specifici dell'osservatorio sono:

«a) analisi e studio delle tematiche relative all'inclusione delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica a livello nazionale e internazionale;

b) monitoraggio delle azioni per l'inclusione scolastica;

c) proposte di accordi interistituzionali per la realizzazione del progetto individuale di inclusione;

d) proposte di sperimentazione in materia di innovazione metodologico-didattica e disciplinare;

e) pareri e proposte sugli atti normativi inerenti all'inclusione scolastica».

Presieduto dal Ministro dell'istruzione, è composto da un rappresentante del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, nonché dai rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative sul territorio nazionale nel campo dell'inclusione scolastica, da studenti e da altri soggetti pubblici e privati, comprese le istituzioni scolastiche nominati dal Ministro per l'istruzione.

L'USR, nell'ambito dell'organizzazione statale periferica, ha funzioni di indirizzo e coordinamento delle azioni per l'inclusione scolastica nel territorio di riferimento.

Compongono il novero degli organi che operano per l'inclusione i Centri Territoriali di Supporto (CTS), che possono essere organizzati a livello di rete territoriale e assorbono le funzioni dei Centri territoriali per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, i Centri di documentazione per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità e i Centri territoriali di risorse per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità.

All'art. 9, comma 2 *bis* del decreto legislativo n. 66 del 2017 è previsto

che il Ministro dell'istruzione individui, quali CTS, «*istituzioni scolastiche di riferimento per la consulenza, formazione, collegamento e monitoraggio a supporto dei processi di inclusione, per lo sviluppo, la diffusione e il miglior utilizzo di ausili, sussidi didattici e di nuove tecnologie per la disabilità*».

È previsto, altresì, che i CTS collaborino con i GIT per il supporto alle scuole del territorio per i processi di inclusione.

Con i decreti legislativi n. 66 del 2017 e n. 96 del 2019 sono state ridefinite le funzioni e la composizione dei gruppi per l'inclusione scolastica: GLIR, GIT, GLI e GLO.

I *Gruppi di lavoro interistituzionale regionale* (GLIR) sono disciplinati all'art. 15 della legge n. 104/1992, modificata con il decreto legislativo n. 66 del 2017 e poi con il decreto legislativo n. 96 del 2019. Essi sono istituiti presso ogni Ufficio scolastico regionale con il compito di «*a) consulenza e proposta all'USR per la definizione, l'attuazione e la verifica degli accordi di programma di cui agli articoli 13, 39 e 40 della legge 104/1992, integrati con le finalità della Buona scuola, con particolare riferimento alla continuità delle azioni sul territorio, all'orientamento e ai percorsi integrati scuola-territorio-lavoro; b) supporto ai Gruppi per l'inclusione territoriale (GIT); c) supporto alle reti di scuole per la progettazione la realizzazione dei Piani di formazione in servizio del personale della scuola*».

Il GLIR è presieduto dal dirigente dell'USR ed è garantita la partecipazione paritetica dei rappresentanti delle Regioni, degli Enti locali e delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative a livello regionale nel campo dell'inclusione scolastica.

Le regole per il funzionamento dei GLIR sono stabilite dal Ministero dell'istruzione, sentito l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica.

Con il decreto legislativo n. 66 del 2017 a livello di ambito territoriale provinciale (ATP) o a livello delle città metropolitane maggiori sono istituiti i *Gruppi per l'Inclusione Territoriale*. I GIT, disciplinati con decreto del Ministro dell'istruzione di concerto dell'Ministro dell'economia e delle finanze, sono composti da docenti esperti nell'ambito di inclusione anche con riferimento alla prospettiva bio-psico-sociale e nelle metodologie didattiche inclusive e innovative. I GIT sono nominati con decreto del direttore generale dell'USR e sono coordinati da un dirigente tecnico o da un dirigente scolastico con funzioni di presidente.

I GIT svolgono funzioni di supporto per le scuole nella definizione dei PEI, secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione IFC, e nell'uso dei sostegni disponibili previsti nel Piano per l'inclusione della singola istituzione scolastica. Inoltre, i GIT offrono supporto alle scuole per il potenziamento della corresponsabilità educativa e delle attività di didattica inclusiva.

Il GIT, secondo quanto previsto al comma 4 dell'art. 9, non ha più il compito di formulare all'USR la proposta delle risorse di sostegno didattico da assegnare a ciascuna scuola ma si limita a confermare la richiesta inviata dal dirigente scolastico all'ufficio scolastico regionale relativa al fabbisogno delle misure di sostegno. È previsto che possa esprimere anche parere difforme rispetto a tale richiesta.

Il GIT, in coordinamento con l'Ufficio scolastico regionale, *«supporta le istituzioni scolastiche nella definizione del PEI secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF, nell'uso ottimale dei molteplici sostegni disponibili, previsti nel Piano per l'Inclusione della singola istituzione scolastica, nel potenziamento della corresponsabilità educativa e delle attività di didattica inclusiva»* (art. 9, comma 5).

I Gruppi di Lavoro per l'Inclusione (GLI) sono istituiti presso ciascuna istituzione scolastica e sono composti da docenti curricolari, da docenti di sostegno, eventualmente da personale ATA e da specialisti dell'Azienda Sanitaria Locale.

Si tratta di un Gruppo che ha il compito di supportare i docenti nella definizione e realizzazione del Piano per l'inclusione e i docenti contitolari e i consigli di classe nell'attuazione dei PEI, collaborando con il GIT e con le istituzioni pubbliche e private presenti sul territorio.

L'art. 9, comma 9, del decreto legislativo n. 66 del 2017 espressamente prevede che *«in sede di definizione e attuazione del Piano di inclusione, il GLI si avvale della consulenza e del supporto degli studenti, dei genitori e può avvalersi della consulenza dei rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative del territorio nell'inclusione scolastica. In sede di definizione dell'utilizzazione delle risorse complessive destinate all'istituzione scolastica ai fini dell'assistenza e competenza degli enti locali, alle riunioni del GLI partecipa un rappresentante dell'ente territoriale competente, secondo quanto previsto dall'accordo di cui all'art. 3, comma 5 bis»*.

Con specifico riferimento al settore della istruzione, assume un ruolo centrale il GLO, *Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione*, prima GLOH, che, secondo quanto previsto dall'art. 3, del d.m. 29 gennaio 2020, n. 182, è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe e presieduto dal dirigente scolastico, cui partecipano i genitori dell'alunno o chi ne esercita la responsabilità genitoriale, nonché le figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica, nonché l'UVM (Unità di Valutazione Multidisciplinare) della Asl di residenza dell'alunno o della ASL nel cui distretto si trova la scuola, gli studenti, nel rispetto del principio di autodeterminazione, un eventuale esperto autorizzato dal dirigente scolastico su richiesta della famiglia, con ruolo consultivo, e altri specialisti che operano in modo continuativo nella scuola.

Si tratta di un organo che, nonostante la natura variegata delle professionalità che lo compongono, è stato definito come organo a "collegialità parziale", non essendo necessaria, per la validità delle sedute, la presenza di tutte le componenti che abbiano espresso la loro rappresentanza, risultando sufficiente la rappresentanza della scuola, non di altri soggetti, gli specialisti, che invece sarebbero essenziali nella definizione del percorso, addirittura limitati a una unità. La norma, originariamente censurata dal giudice amministrativo, pare di fatto più il frutto di una normativizzazione di una prassi dell'assenza registrata negli anni precedenti che va, evidentemente a detrimento della completezza della analisi che deve essere posta a base della definizione del piano educativo. Una criticità che risulta ancor più evidente se si guarda agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo n. 96 del 2019 che impongono, o meglio presuppongono, un raccordo tra profilo di funzionamento e PEI e tra quest'ultimo e Progetto individuale. Raccordi difficilmente ipotizzabili al di fuori di un organo di cui non si garantisce una collegialità reale, anche in termini di composizione plurale.

Il GLO è nominato dal dirigente all'inizio dell'anno scolastico o nel corso dell'anno nel caso in cui si debba procedere alla redazione di un PEI provvisorio, previa acquisizione della disponibilità ad accettare l'incarico delle componenti esterne alla scuola.

Nella scuola secondaria di secondo grado è assicurata la partecipazione attiva degli studenti che può essere garantita, secondo quanto previsto nelle Linee Guida, anche «*considerando un percorso di autonomia e re-*

sponsabilizzazione da sviluppare gradualmente, stimolando la consapevolezza, nella massima misura possibile, del diritto di autodeterminazione».

La partecipazione va assicurata, però non può essere imposta allo studente cercando, in caso di suo rifiuto a partecipare, di adottare misure atte a invogliarne il coinvolgimento nella prospettiva di promuovere la sua autodeterminazione, come garantita dalla Convenzione ONU.

17. *Le figure professionali per l'inclusione*

Le *figure professionali* coinvolte nel percorso dell'inclusione sono diverse.

Da un lato troviamo i docenti specializzati, cioè i docenti di sostegno. Una figura professionale introdotta dalla legge n. 517 del 1977, specializzata nella didattica speciale per l'integrazione degli alunni con disabilità che assume la contitolarità della classe in cui opera. Per tale ragione il docente di sostegno, essendo assegnato alla classe e non all'alunno con disabilità, ha il compito prioritario di attuare tutte le strategie didattiche necessaria a garantire l'inclusione, assieme agli insegnanti curricolari. Il docente di sostegno, proprio in quanto docente della classe, firma i documenti di valutazione di tutti gli alunni.

Uno degli elementi centrali del processo inclusivo è rappresentato dalla continuità del progetto educativo al quale è dedicato l'art. 14 del decreto legislativo n. 66 del 2017, riformato nel 2019.

In particolare, nel testo si legge chiaramente il riconoscimento della centralità della continuità educativa e didattica per gli studenti e le studentesse con accertata condizione di disabilità. Continuità che deve essere garantita dal personale della scuola, dal Piano per l'inclusione e dal PEI (art. 14, comma 1).

La norma prevede espressamente la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato con i docenti di sostegno già impegnati con uno studente, proprio al fine di garantire tale continuità.

Art. 14, comma 3, decreto n. 96/2019

«Al fine di agevolare la continuità educativa e didattica di cui al comma 1 e valutati, da parte del dirigente scolastico, l'interesse della bambina o del bam-

bino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente e l'eventuale richiesta della famiglia, per i posti di sostegno didattico possono essere proposti ai docenti con contratto a tempo determinato e con titolo di specializzazione per il sostegno didattico di cui all'articolo 12, ulteriori contratti a tempo determinato nell'anno scolastico successivo, ferma restando la disponibilità dei posti e le operazioni relative al personale a tempo indeterminato, nonché quanto previsto dall'articolo 1, comma 131, della citata legge n. 107 del 2015 [comma abrogato]. Le modalità attuative del presente comma sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, anche apportando le necessarie modificazioni al regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131».

Altra figura professionale è *l'assistente all'autonomia e alla comunicazione*, disciplinato all'art. 13 della legge n. 104 del 1992, ora *Operatore educativo per l'autonomia e la comunicazione* (OEPAC). Si tratta di un operatore assegnato *ad personam* allo scopo di facilitare la comunicazione dello studente disabile, stimolare lo sviluppo delle sue abilità nelle diverse dimensioni della sua autonomia, oltre a mediare tra l'alunno disabile e il gruppo classe per facilitare i processi inclusivi e supportare l'alunno disabile alla partecipazione alle attività. L'assistente educativo, a differenza dell'insegnante di sostegno, si rapporta direttamente con l'ente locale, cui spetta la sua formazione e gestione, mentre al dirigente scolastico fa capo solo la responsabilità dell'utilizzo dell'assistente nell'ambito dell'organizzazione e della gestione dell'integrazione scolastica.

Più nello specifico, gli OEPAC collaborano con gli insegnanti, e con tutte le figure curanti di riferimento dell'alunno alla costruzione del PEI, promuovono l'autonomia dell'alunno, sostenendolo in tutte le attività svolte in orario scolastico, facilitando la comunicazione e l'integrazione con i docenti, il personale scolastico e gli altri alunni della scuola, facilitando, altresì l'accesso alle attività didattiche, ricreative e di consumazione dei pasti, esercitando azioni di vigilanza e gestendo i "comportamenti problema" e le esigenze terapeutiche, favoriscono il raccordo tra scuola, famiglia e figure curanti.

Chiudono il quadro delle figure professionali le figure dedicate alla *assistenza di base* che, come previsto nella Nota del Ministero dell'istru-

zione, dell'università e della ricerca del 30 novembre 2001, *assistenza di base agli alunni in situazione di handicap*, sono parte fondamentale del processo di integrazione scolastica rappresentando «*il primo segmento della più articolata assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale prevista dall'art. 13, comma 3, della legge 104/92*».

L'assistenza di base agli alunni disabili deve essere garantita dalla scuola. Il personale addetto a tali mansioni (personale ATA) è stato trasferito dal comparto delle Autonomie Locali al comparto scuola.

Nel decreto legislativo n. 66 del 2017 e nel decreto legislativo n. 96 del 2019 è stato espressamente previsto un obbligo di formazione del personale della scuola.

Art. 13 Formazione in servizio del personale della scuola.

Nell'ambito del piano nazionale di formazione di cui all'articolo 1, comma 124, della legge 13 luglio 2015, n. 107, sono garantite le necessarie attività formative per la piena realizzazione degli obiettivi di cui al presente decreto nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili.

Il Piano di formazione del personale è inserito all'interno del PTOF. Nel piano devono essere individuate «*le attività rivolte ai docenti, in particolare a quelli delle classi in cui sono presenti bambine e bambini, alunne e alunni, studentesse e studenti con accertata condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica, anche in relazione alle scelte pedagogiche, metodologiche e didattiche inclusive e coerenti con i piani degli studi individualizzati*» (art. 13, comma 2).

Nel piano occorre poi indicare le attività formative per il personale ATA «*al fine di sviluppare, in coerenza con i profili professionali, le competenze sugli aspetti organizzativi, educativo-relazionali e sull'assistenza di base, in relazione all'inclusione scolastica*» (Art. 14, comma 3). Attività cui, per espressa previsione normativa, il personale ATA è tenuto a partecipare periodicamente.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Nel testo si è scelto di non inserire note, di qui la scelta di corredare il volume di una bibliografia essenziale, che in alcun modo ha la pretesa di essere esaustiva, nella quale sono richiamati solo alcuni degli scritti che hanno segnato il passo nel panorama dell'istruzione.

- AA. VV., *Diseguaglianze ed equità in Europa*, a cura di L. Gallino, Laterza, Roma-Bari, 1993, 277 ss.
- AA. VV., *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. Marzuoli, Il Mulino, Bologna, 2003
- AA. VV., *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, a cura di C. Cattaneo, Giuffrè, Milano, 2001
- AA.VV., *Storia della scuola e storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, De Donato, Bari, 1982
- ADORNO TH. W., *Dialettica negativa*, Einaudi, Torino, 2004.
- AGNELLI P. L., *Dai quattro pilastri per l'educazione, ai Nuovi Saperi: una proposta operativa, il Cooperative Learning*, in *TerritorioScuola INFORMAZIONE*, <http://www.territorioscuola.com>, 2005
- ANTONINI L., *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 2016
- ATRIPALDI V., *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, in Aa. Vv., *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Jovene, Napoli 2014, 21 ss.
- ATRIPALDI V., *Diritto allo studio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1974
- ATRIPALDI V., *Il diritto allo studio nella realtà costituzionale*, Libreria scientifica editrice, Napoli, 1971
- BENVENUTI F., *Funzione (teoria generale)* ad vocem, in *Enc. Giuridica Treccani*, XIV, Roma, 1989
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 134 ss., ora anche in *Scritti giuridici*, II, Giuffrè, Milano, 2006
- BENVENUTI F., *Semantica di funzione*, in *Jus*, 1985, 3 ss.
- BERTI G., *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001

- BOTRUGNO C., *Aspettando che sia diritto: lo strano caso del diritto all'assistenza sociale tra esigibilità formale e inesigibilità materiale*, in *Bio-Law Journal*, 2020, 355 ss.
- CAMBI F., *Manuale di storia della pedagogia*, Laterza, Roma-Bari, 2021
- CANEVARO A., GOUSSOT A., *La difficile storia degli handicappati*, Carocci, Roma, 2000.
- CARLASSARE L., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2336 ss.
- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, t. I, Giufrè, Milano, 2014, 375 ss.
- CASSESE S., *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1974, 3614 ss.
- CIVES G., *I programmi didattici nella storia della scuola elementare*, in *Fondamenti di pedagogia e di didattica*, Laterza, Roma-Bari, 1993, 145 ss.
- COLAPIETRO C., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, *dirittifondamenti.it* (n. 2 del 6 maggio 2020), 154 ss.
- CORTESE F., *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in www.forumcostituzionale.it
- CORTESE F., *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Munus*, 2015, 505 ss.
- DAL PASSO F., *Storia della scuola italiana*, in *Commentario al codice della scuola*, La scuola, Brescia, 2003, 1 ss.
- DEGNI M., DE IOANNA P., *Il bilancio è un pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvechi, Firenze, 2017
- DI GASPARE G., *Innestare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in AA. VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffè, Milano, 2001, 201 ss.
- DONATI D., *Nello spirito del tempo. L'influenza della cultura sull'evoluzione del sistema giuridico istituzionale*, Quodlibet, Macerata, 2023
- DONATI F., *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in www.federalismi.it, 21/2018
- FADIGA ZANATTA A., *Il sistema scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1976
- FERRARI B., *La politica scolastica di Cavour. Dalle esperienze prequarantottesche alle responsabilità di governo*, Vita e Pensiero, Milano, 1982
- FRACCHIA F., *Il sistema nazionale di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008

- FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consultaonline.it*, n. 1/2017
- GIANI L., *Bilancio pubblico e diritti fondamentali tra buon andamento e appropriatezza*, in *Democrazia e bilancio pubblico*, Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica. Venezia 28-29 novembre 2019, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 629 ss.
- GIANI L., *Diritti sociali e la sfida della crisi economica. Equità ed eguaglianza nel diritto all'istruzione dei soggetti diversamente abili*, in AA. VV., *Studi in onore di C. Rossano*, II, Jovene, Napoli, 2013, 663 ss.
- GIANI L., *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione (pubblica)*, in AA. VV., *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 139 ss.
- GIANI L., *Effettività del diritto all'istruzione per gli alunni con disturbi specifici di apprendimento (DSA)*, in AA. VV., *I disturbi specifici dell'apprendimento a scuola. La formazione degli insegnanti*, Anicia, Roma, 2014, 37 ss.
- GIANI L., *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3/2021
- GIANI L., *Norme e loro attuazione a favore delle persone con problemi cognitivo-comportamentali*, in AA.VV., *Autismo. Protezione sociale e architettura*, a cura di F. Giofrè, Alinea, Firenze, 2010, 41 ss.
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, trad. it., 2^a ed., 2015
- IACOPINO A., *Coesione economica e sociale e sistemi educativi. Spunti per una lettura del sistema normativo in materia di inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- IMMORDINO M., GIANI L., *I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni*, in AA. VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino, Giappichelli, Torino, 2017, 74 ss.
- KARAVAS V., TEUBNER G., *WWW.CompanyNameSuks.com: Effetti orizzontali dei diritti fondamentali sulle parti private nella legge autonoma di internet*, in *Scienza & Politica*, 2006, 95 ss.
- LEDDA F., *L'attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Giuffrè, Milano, 1987, 84 ss., ora anche in *Scritti giuridici*, Cedam, Padova, 2005, 257 ss.

- LONGO A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2017
- LUCARELLI A., *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2343 ss.
- LUCIANI M., *Costituzione, Bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, 2012, 92 ss.
- MANACORDA G., *Storia della scuola in Italia*, vol. I, *Il medioevo*, E. Sandro, Milano, ristampa, Nabu Press, 2011
- MARONGIU G., *Funzione amministrativa ad vocem*, in *Enc. Giuridica Treccani*, XIV, Roma, 1988, ora anche in *La democrazia come problema*, I, t. I, Bologna, 1994
- MERUSI F., *I servizi pubblici negli anni 80*, ora anche in *Aa. Vv., Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990, 30 ss.
- MORANDINI M. C., *Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale*, in *Scuola e società nell'Italia unita*, a cura di L. Pazzaglia e R. Sani, La Scuola, Brescia, 2001, 9 ss.
- MORZENTI PELLEGRINI R., *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2011
- MORZENTI PELLEGRINI R., *La costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica nel nuovo sistema nazionale di istruzione: una svolta decisiva?*, in *Riv. giur. scuola*, 2006, 683 ss.
- MORZENTI PELLEGRINI R., MOLASCHI V., *La governance dell'offerta formativa: la 'scommessa' degli ambiti istituiti dalla Provincia di Bergamo*, in *Riv. giur. scuola*, 2009, 297 ss.
- NIGRIS E., TERUGGI L.A., ZUCCOLI F., *Didattica generale*, II Edizione, Pearson, Milano, 2021.
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966
- NUSSBAUM M. C., *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Il Mulino, Bologna, 2012
- NUSSBAUM M. C., *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2011
- NUSSBAUM M. C., *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Il Mulino, Bologna, 2013
- NUSSBAUM M. C., *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Il Mulino, Bologna, 2014

- PANIGHETTI A., *La scuola all'Assemblea Costituente e nella Costituzione*, in *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, a cura di M. Gattullo e A. Visalberghi, La Nuova Italia, Firenze, 1986, 34 ss.
- PAZZAGLIA L., *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'Assemblea costituente*, in AA. VV., *Democrazia cristiana e costituente*, a cura di G. Rossini, Le Cinque Lune, Roma, 1980, I, 457 ss.
- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, Giuffrè, Milano, 1961
- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)*, ad vocem, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1973, 721 ss.
- POTOTSCHNIG U., *Istruzione* ad vocem, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, 96 ss.
- RENNÀ M., *Commento all'art. 11*, in AA. VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commentario alla legge n. 328/2000*, a cura di E. Balboni, B. Baroni, A. Mattoni, G. Pastori, II ed., Giuffrè, Milano, 2007, 300 ss.
- RENNÀ M., *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Ist. fed.*, 2005, 353 ss.
- RENNÀ M., *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in *Servizi pubblici e appalti*, a cura di F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Giappichelli, Torino, 2006, 1 ss.
- RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.
- RICUPERATI G., *Storia della scuola in Italia*, La Scuola, Brescia, 2015
- SAITTA A., *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale democratica e intergenerazionale'*, in *Giur. cost.*, 2019, 216
- SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione. Dalla scuola di stato all'autonomia delle scuole*, Il Mulino, Bologna, 2003
- SANI R., *Storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche nell'Italia moderna*, Franco Angeli, Milano, 2015
- SCAGLIARINI S., *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, 235 ss.
- SCOCA F.G., *Attività amministrativa* ad vocem, in *Enc. Dir. agg.*, VI, Milano, 2002, 75 ss.
- SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1990.
- SEN A.K., *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia, 1993
- SEN A.K., *Development as capability expansion*, in www.morgana.unimore.it
- SEN A.K., *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano, 2002

- SEN A.K., *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2011
- SEN A.K., *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna, 1994
- SEN A.K., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000
- TAYLOR C., *Multiculturalism and "the Politics of Recognition*, Princeton, (NJ), in Ch. Taylor, J. Habermas, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 1998
- TORRETTA P., *La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*, in *www.federalismi.it*, 2021
- VISALBERGHI A., *Aspetti generali del sistema scolastico italiano sua storia e organizzazione*, in *Scuola e città*, 1981, 10, 417 ss.

Finito di stampare nel mese di settembre 2023
Dalla *Grafica elettronica* – Napoli