

La scuola: dal passato al futuro,
attraverso il ponte sospeso
dell'emergenza (COVID- 19)

di Silvia Nicodemo

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID- 19)*

di Silvia Nicodemo

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. La scelta scolastica dell'Italia al tempo del COVID -19; 2. Il diritto all'istruzione inclusiva; 3. Le politiche dell'Unione Europea; 4. Le priorità in istruzione e l'istruzione come priorità nelle scelte di finanza pubblica.

1. La scelta scolastica dell'Italia al tempo del COVID -19

La sospensione dell'attività scolastica, disposta sul territorio nazionale¹, non ha portato con sé la sospensione dell'attività di istruzione erogata in tutti i cicli scolastici, a partire dalla scuola dell'infanzia. È stata prevista la continuazione dell'insegnamento, mediante lezioni a distanza, ad orario ridotto rispetto al tempo scuola, in modo tale da portare a termine l'anno scolastico in corso e permettere agli alunni di accedere alla classe successiva o al ciclo successivo di istruzione o comunque acquisire il titolo per l'accesso al lavoro o all'istruzione superiore.

Per i servizi educativi della prima infanzia (di cui all'art. 2 del dlgs .65/17) la sospensione dell'attività in presenza ha determinato contestualmente anche l'interruzione del servizio, scelta che costituisce un passo indietro rispetto alla riflessione giuridica ed alla normativa vigente. Infatti, seppure sia vero che i servizi per la prima infanzia nacquero con funzione sociale per il sostegno alle famiglie, la Corte costituzionale ha affermato che il servizio fornito dall'asilo nido *“comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino di età inferiore ai tre anni”*². Sotto altro

* Paper valutato dalla Direzione.

¹ In un primo momento, i governatori delle regioni Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte e Veneto ciascuno individualmente e di intesa con il ministro della salute (23 febbraio 2020) e la regione Liguria (24 febbraio 2020), disponevano la sospensione dell'attività scolastica. Prima con il con il DPCM 4 marzo 2020 veniva disposta la sospensione delle attività scolastiche sull'intero territorio nazionale, fino al 15 marzo 2020 poi ribadita con il DPCM 8 marzo 2020. Con il DPCM 10 aprile 2020 è stata disposta la sospensione senza termine. Con il d.l. 22 dell'8 aprile 2020 sono state dettate *“Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato”*

² *“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 affermato nella 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 art. 2, 3 e 38 cost.”*, cfr. Corte costituzionale, 22 novembre 2002, n. 467, Giur. cost. 2002, 6. Sul tema anche Corte Costituzionale, 25/03/2005, n. 120; corte cost. n. 284 del 21 dicembre 2016



profilo, l'interruzione del servizio rinnega il processo di integrazione dei servizi educativi per l'infanzia (zero/tre anni) e le scuole dell'infanzia (tre/sei anni) avviato con la l. n. 107/05 e definito dal dlgs. 65 del 2017³. Di conseguenza, l'eventuale offerta di attività a distanza per i bambini in età prescolare è stata lasciata alla capacità e sensibilità degli enti locali creando così una forte disparità sul territorio nazionale⁴. Sotto il profilo operativo, al fine di dare corso alle attività scolastiche, il DPCM 25 febbraio 2020 all'art. 1 lett. d) ha riconosciuto alle istituzioni scolastiche la facoltà di attivare modalità di didattica a distanza, nel rispetto in ogni caso delle esigenze degli studenti disabili. Tale facoltà è diventata una necessità con il successivo DPCM 4 marzo 2020.

Con la nota prot. 388 del 17 marzo 2020, il ministero dell'Istruzione ha dettato prime indicazioni operative, ribadendo la necessità di prevedere particolari approcci nei confronti di alunni disabili, DSA e BES.

Nonostante tale petizione di principio, la scelta delle modalità operative è stata demandata alle istituzioni scolastiche. In risposta ad una "FAQ", il governo fa salva la possibilità dell'educatore a domicilio, quale servizio erogato dal comune⁵. Nessuna presenza né vicinanza è stata introdotto con riguardo all'insegante di sostegno.

Nulla viene indicato per gli alunni stranieri né per quanto riguarda i piani individuali eventualmente attivate. In merito all'accesso alle risorse informatiche, il d.l., 18 del 17 marzo 2020, ha previsto lo stanziamento di risorse pari a 75 miliardi per garantire agli alunni meno abbienti mezzi informatici adeguati. Il Ministero dell'istruzione ha chiesto alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, di assicurare la continuità nell'istruzione, mediante modalità di somministrazione delle lezioni a distanza, e prevenendo comunque l'uso delle tecnologie informatiche. La didattica a distanza è stata definita come quell'attività interattiva tra docenti e discenti, attraverso piattaforme digitali, in collegamento diretto o differito, rimanendo esclusa la mera assegnazione di compiti o l'invio di materiali, in assenza di spiegazione precedente e di riscontro successivo. Nella scuola dell'infanzia la sospensione della frequenza in aula ha condotto a prevedere comunque attività costruite anche con la collaborazione delle famiglie,

³ Il decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 stabilisce l'"Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni". La norma ha la funzione di sostenere l'intervento educativo fin dalla prima infanzia per integrarlo con il sistema scolastico. Sul tema, cfr. NERI S., *Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista*, in *Politiche Sociali* 3, 2017; BONDIOI A., *Tra 0-6 : uno strumento per riflettere sul percorso educativo 0-6*, 2017

⁴ Si rinvia alla riflessione di NERI S., *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia*, in *Politiche Sociali*, 3, 2016

⁵ Si legge: *Durante la sospensione del servizio scolastico, viene garantita l'assistenza agli alunni con disabilità? Sì. Durante la sospensione del servizio scolastico e per tutta la sua durata, gli enti locali possono fornire, tenuto conto del personale disponibile, l'assistenza agli alunni con disabilità mediante erogazione di prestazioni individuali domiciliari. Queste prestazioni sono finalizzate al sostegno nella fruizione delle attività didattiche a distanza.* <http://disabilita.governo.it/it/notizie/nuovo-coronavirus-domande-frequenti-sulle-misure-per-le-persone-con-disabilita/>



finalizzati a privilegiare la dimensione ludica e la cura educativa, attraverso un contatto dei docenti mediato attraverso messaggi vocali o video.

Sotto la locuzione “la scuola non si ferma” sono state avviate offerte nel palinsesto televisivo. Gli interventi normativi sembrano dettati dalla volontà all’esigenza di dare attuazione al dettato costituzionale nella parte in cui afferma il diritto intangibile all’istruzione ed il dovere della Repubblica di organizzare in modo diretto il relativo servizio.

L’idea di base di fare vedere la presenza delle istituzioni scolastiche senza soluzione di continuità sul territorio, l’interesse comunque per la comunità scolastica, in tutti i cicli di istruzione, che in astratto poteva apparire positiva, si è rivelata in concreto problematica e non idonea.

In concreto, l’intervento normativo ha prodotto l’effetto opposto. Ha compresso l’esercizio della libertà d’insegnamento, dell’autonomia delle istituzioni scolastiche; ha offerto una di tipo esclusivo e non di qualità.

Si potevano fare altre scelte. Fermarsi, fare ripetere l’anno a tutti e posticipare il momento di accesso alla scuola primaria, inserendo un ultimo anno di scuola dell’infanzia obbligatorio e di passaggio. Soluzione poco praticabile, non fosse altro per la mancanza di licenziati e diplomati per l’accesso al lavoro ed alla formazione superiore, ma soprattutto in contrasto con il modello costituzionale che riconosce il diritto all’istruzione ed il dovere della repubblica di istituire scuole di ogni ordine e grado.

Si poteva pensare di riprendere la scuola in aula appena possibile e proseguire fino a fine luglio. Ciò avrebbe forse, favorito anche le famiglie e coloro che dovranno fare innumerevoli sforzi per riprendersi; ci avrebbe allineato al tempo scuola in Europa. Anche questa soluzione, forse in Italia è politicamente poco condivisa.

Si poteva pensare di fermarsi al programma del primo quadrimestre e modificare i contenuti dei programmi scolastici. Proporre, contestualmente, attività intese a consolidare le conoscenze acquisite ed acquisire nuove competenze, anche tecnologiche in un’ottica di inclusione, valorizzando la specificità del momento e modellando e rafforzando la comunità scolastica⁶.

Si è scelto di proseguire, con la didattica a distanza utilizzando le risorse umane e tecniche disponibili, approntando supporti per l’emergenza, al fine di garantire il pieno esercizio del diritto all’istruzione.

Nella scelta politica, tuttavia, non è stata fatta alcuna riflessione sulla situazione di fatto, sui presupposti e sulle conseguenze della decisione.

La scuola non era preparata.

⁶ Una trattazione argomentata è già stata svolta in NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, Bologna, 2013.



L'istruzione in Italia è rimasta ancorata ad un modello tradizionale, caratterizzato dalla lezione frontale all'interno dell'aula, legata a programmi non sempre adeguati l'evoluzione nei contenuti. Non vi sono state programmazioni nazionali tali da garantire investimenti adeguati né sugli edifici scolastici né per il rinnovo e l'ammodernamento delle infrastrutture. Le riforme si sono manifestate di breve respiro, legate ad un progetto politico a breve termine ed orientate a tagli della spesa pubblica⁷. È stata potenziata l'autonomia delle istituzioni scolastiche al fine di spostare su queste la responsabilità. A fronte della riduzione delle risorse rese disponibili dal governo centrale, ciascuna istituzione scolastica ha cercato di farsi collettore di iniziative sul territorio, attraverso la collaborazione di altri soggetti istituzionali, ma anche spostando verso il mercato la propria attenzione. Si è assistito a soluzioni ed offerte diseguali sul territorio nazionale.

Il personale docente è stato poco incentivato sia sotto il profilo economico che professionale. La lentezza nelle assunzioni ha condotto ad interventi tampone, aumentando il precariato e le supplenze, pregiudicando la continuità educativa e svilendo la stessa funzione docente. Gli stessi contenuti e obiettivi didattici hanno mostrato di volere potenziare un approccio meramente nozionistico, riducendo la funzione della trasmissione culturale e la formazione di una personalità critica, svilendo progressivamente la stessa funzione docente.

L'emergenza per il COVID -19 ha portato nelle case questo modello scolastico, in assenza di adeguate risorse in infrastrutture ed in carenza di adeguata formazione delle parti coinvolte.

Nonostante ciò, tutti i soggetti coinvolti hanno affrontato la sfida con impegno, prima i dirigenti e gli insegnanti, poi i ragazzi e le famiglie⁸. Gli insegnanti hanno subito una compressione della libertà di insegnamento, per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro e le metodologie da applicarvi.

⁷ Si richiamano soltanto gli interventi normativi dell'ultimo periodo. A partire dall'inizio degli anni 2000, si avvertì l'esigenza di riordinare il sistema dell'istruzione, con progressiva riduzione delle risorse finanziarie destinate ai progetti integrativi, al tempo prolungato ed al tempo pieno. La legge di riordino dei cicli scolastici (l. n. 30 del 2000, cd. riforma Berlinguer) venne abrogata e sostituita dalla l. n. 53/2003 (cd. riforma Moratti) finalizzata in via prioritaria a descrivere una offerta scolastica adeguata alle attese del mondo del lavoro, basata su una concezione personalistica del modello didattico. Sempre nell'ottica della riduzione della spesa l'obbligo scolastico scese a 14 anni, seppure nel 2006 venne riportato a 16 anni. La l. n. 133/08 (Tremonti – Gelmini) determina un ulteriore ridimensionamento degli investimenti: viene avviata una operazione di razionalizzazione del sistema di istruzione e sono tagliati otto miliardi di euro sul numero delle cattedre e sul "tempo scuola". Con finalità di risparmio venne reintrodotta il maestro unico. La legge 13 luglio 2015, n. 107 (governo Renzi, cd. Buona Scuola) ha previsto l'amento dei poteri del dirigente scolastico, introducendo un sistema di valutazione del personale docente, la possibilità per gli studenti di personalizzare parzialmente il piano di studi se previsto dalla scuola che frequentano e l'obbligo della alternanza delle attività di scuola e lavoro anche per gli istituti non tecnici. I governi successivi hanno portato a compimento la riforma, fino all'approvazione dei decreti legislativi dal n. 59 al n. 65 del 13 aprile 2017.

⁸ Dalla lettura del DPCM 4 marzo 2020 e della nota prot. 388 del 17 marzo 2020, emerge come le modalità operative concrete siano state lasciate alla capacità dell'Istituzione scolastica autonoma, dove in questo caso utilizzo la parola "capacità" non soltanto con riguardo all'impegno umano dei dirigenti e dei docenti, ma anche alla capacità finanziaria della singola scuola ed al bacino di utenza di riferimento.



Infatti, il passaggio forzoso da una didattica partecipata ad una didattica a distanza ha richiesto adeguamenti sulla modalità di insegnamento, ma anche sui contenuti, sulle modalità di intervento sui discenti e sulla valutazione.

L'aula virtuale si è imposta sulla "classe reale", universitas che si incontrava e si confrontava nell'aula materiale.

Ci si è scontrati con la realtà.

Tutti gli attori sono sotto pressione. Si assiste alla corsa all'informatizzazione: tenendo fermi i programmi, la didattica scolastica tradizionale d'aula è stata trasferita nelle case.

I mezzi non sono adeguati, manca la formazione, nell'apprendimento a distanza. L'offerta sul territorio non è omogenea, modalità operative sono obsolete e gli investimenti in Italia non sono stati adeguati, finanche insufficienti⁹.

Non tutti gli alunni e le loro famiglie hanno capacità economiche e tecniche idonee, né al momento sono disponibili risorse adeguate per garantire accesso a tutti su tutto il territorio nazionale.

Chi ha possibilità economiche adeguate, un'organizzazione familiare serena, uno spazio vitale all'interno dell'abitazione, rapportato al numero dei componenti familiari ha in modo più rapido aderito alla proposta. Gli altri hanno avuto difficoltà, sono rimasti indietro. Colpiti non sono solo coloro che hanno difficoltà economiche e familiari, ma anche coloro che già avevano piani di apprendimento differenziati, laddove non è concretamente possibile garantire assistenza, supporto, mediazione linguistica e culturale. L'aver completamente pretermesso ogni intervento per la fascia zero-tre ha determinato ulteriori disuguaglianze, su base territoriale, considerato il necessario intervento dell'ente locale, per ovviare a tale mancanza.

Nell'assunzione della decisione non si è tenuto in alcun conto dell'impatto sulla salute degli studenti costretti a sedersi innanzi al computer, senza alcuna garanzia di pause adeguate, in posizioni spesso non corrette.

Nella pianificazione generale non si è tenuto conto dei profili pedagogici né dello stato emotivo dei giovani, dei bambini e degli insegnanti, che hanno sempre vissuto il momento dell'incontro fisico come fondamentale, fino a costituire la motivazione della partecipazione alle attività scolastiche. Alla perdita della dimensione umana e di confronto diretto, non è stato affiancato alcuno strumento di compensazione. Non è tale l'Animatore digitale ed il team digitale, figure docenti della scuola, chiamati

⁹ Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019, Commissione UE, Lussemburgo, 2019, in https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2019-italy_it.pdf

a svolgere un ruolo di coordinamento tecnico per garantire la coerenza delle attività svolte con gli obiettivi di cui al POF¹⁰.

La scelta politica, allo stato attuale, sembra dettata da un mero interesse di fatto a non far perdere una certezza di continuità. In concreto non sembra avere posto al centro l'individuo: non ha tenuto conto dell'interesse del discente, ma neppure di quello del personale scolastico docente e non docente, né delle famiglie, ha dimenticato il fatto che la scuola è una comunità di viventi: ha compresso i diritti costituzionali fondamentali inerenti l'istruzione, la salute e l'educazione dei minori.

Il *vulnus* ai diritti costituzionali si è verificato altresì in violazione del principio di riserva di legge assoluta, posto dalla carta costituzionale a garanzia degli individui nel caso di limitazioni delle libertà fondamentali. I decreti leggi hanno solo tratteggiato, ma la disciplina concreta e conformativa (finanche espropriativa) dei diritti è stata introdotta con provvedimenti amministrativi: DPCM, decreti ministeriali, ma anche note ministeriali¹¹. Sono sorte così fonti, non suscettibili di controllo di costituzionalità, immediatamente cogenti, a prescindere da un parere del consiglio di stato e senza necessità del visto della Corte dei conti¹². Nel concreto, la stessa giustiziabilità dei diritti dei minori e delle famiglie lesi innanzi agli organi giurisdizionali si affievolisce, considerata la sospensione dei relativi servizi¹³. Davanti agli organi di giustizia amministrativa, il venir meno della ordinaria tutela cautelare collegiale di cui all'art. 55 del CPA e la sola possibilità del giudice, nella persona del Presidente, di adottare misure cautelari monocratiche, ai sensi dell'art. 56 del CPA svuota di fatto la tutela¹⁴. Ed infatti, l'istanza cautelare esaminata ai sensi del

¹⁰ La nota prot. 388 del 17 marzo 2020 del Ministero dell'istruzione auspica il coinvolgimento dell'animatore digitale e del Team digitale "per il supporto alle modalità innovative che si vanno a realizzare nell'ambito della didattica a distanza". Si tratta di figure previste dal Piano Nazionale della scuola Digitale, di cui all'art.1 c. 58 della l. n. 107/2015. Il PNSD ha previsto che, a decorrere dal 2016, siano destinati euro 1.000,00 (euro mille/00) in favore di ciascuna istituzione scolastica statale per la realizzazione di attività negli ambiti della formazione interna, del coinvolgimento della comunità scolastica e della creazione di soluzioni innovative. Per l'anno in corso solo a dicembre 2019 è intervenuto il decreto ministeriale n. 1147. La comunicazione di assegnazione di tali risorse ha data del 6 aprile 2020 e prevede che, considerata la fase emergenziali, dette risorse possano essere utilizzate per coprire i costi di didattica a distanza e non per la finalità di formazione per cui è previsto lo stanziamento.

¹¹ Le norme che hanno interessato il settore dell'istruzione sono state richiamate nel I paragrafo, a cui si rinvia.

¹² Infatti sono stati utilizzati atti amministrativi e non regolamenti. La questione delle fonti del diritto richiede senz'altro un approfondito esame, consapevole della tensione tra azione nell'emergenza e garanzie costituzionali. Si rinvia, ad alcuni studi, ai soli fini di primo orientamento, M. LUCIANI M., Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, pp. 1 ss., MARINI F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti legge*, in Osservatorio Emergenza Covid-19 N. 1 - 13/03/2020, in www.federalismi.it; MAZZAROLLI L.A., "Riserva di legge" e "principio di legalità" in tempo di emergenza nazionale Osservatorio Emergenza Covid-19 N. 1 - 13/03/2020 www.federalismi.it.

¹³ Cfr. d.l. decreti legge n. 9, 11 e 18 del 2020. Si deve altresì ravvisare che in questo settore, considerato l'incontro tra potere amministrativo e diritti costituzionali prioritarie sono comunque le questioni inerenti il riparto di giurisdizione. In particolare, per i diritti inerenti la disabilità si richiama MAGLIONE P., *il regime di tutela giurisdizionale della disabilità avverso l'inattuazione del sistema integrato di interventi assistenziali*, in *Rivista giuridica ambiente e diritto*, n. 1 del 2019, a cui si rinvia per la ricostruzione di dottrina e giurisprudenza.

¹⁴ La normativa di riferimento è contenuta negli artt. 83, 84 e 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (così detto "Cura Italia") e l'art. 36 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23. Si rinvia a io SAIITA F., *Sulla decisione di prevedere una tutela cautelare monocratica ex*

citato art. 56 è accolta soltanto qualora con riguardo alle circostanze di fatto venga dimostrata l'esistenza di una condizione "di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio" all'esito di un giudizio a maglie molto strette. Già dalle prime pronunce, rese in giudizi a tutela del diritto all'insegnante di sostegno, si evince che stante la circostanza dell'avvenuta chiusura delle scuole e l'impossibilità di frequentare le lezioni in presenza, non sussiste la prescritta gravità ed urgenza¹⁵. Decisioni di tale natura confermano peraltro che la didattica a distanza ha svuotato il diritto all'istruzione del disabile. Se si aggiunge anche che secondo l'interpretazione letterale e rigorosa, il decreto non è appellabile¹⁶, la pretesa, allo stato attuale, resta senza tutela.

2. Il diritto all'istruzione inclusiva.

Il COVID-19 ha colto di sorpresa anche la scuola italiana. Eppure la piena attuazione del modello costituzionale e l'attuazione degli obiettivi indicati dall'Unione Europea pongono le basi per una scuola dell'inclusione e dell'innovazione, che avrebbe potuto e dovuto farsi trovare pronta ad ogni emergenza. Nonostante, la nostra Carta costituzionale non menzioni esplicitamente l'istruzione, questa non rimane semplicemente l'effetto intellettuale dell'attività di insegnamento¹⁷ né mero trasferimento di informazioni nozionistiche, ma assurge a diritto ad ampia tutela, in quanto costituisce presupposto per l'esercizio dei diritti fondamentali. È momento necessario per lo sviluppo della persona, per la relazione con gli altri e l'inserimento nella società, quindi per il conseguimento di uno *status* di cittadinanza in condizioni di effettiva parità. L'istruzione è diritto individuale e scaturisce da un "bisogno individuale di importanza collettiva", necessario per il processo di formazione della personalità. Fa sorgere la pretesa ad accedere e

ufficio nell'emergenza epidemiologica da Covid-19: chi? come? ma soprattutto, perché? in www.federalismi.it, In generale, sul processo amministrativo al tempo del COVID-19, cfr. VOLPE C., *Pandemia, processo amministrativo e affinità elettive*, in www.giustizia-amministrativa.it

¹⁵ Tar Liguria, Genova, sez. I, decreto n. 104/2020 del 23 aprile 2020; TAR Lazio, Roma, sez. III bis, decreto n. 395/2020 del 3 aprile 2020; in www.giustizia-amministrativa.it. In buona sostanza, la mancanza del presupposto per la concessione della eccezionale misura cautelare, impedisce di esaminare la meritevolezza della situazione giuridica soggettiva da tutelare, con la conseguenza che si assiste ad una sospensione anche della giustiziabilità, addirittura in una materia – il diritto al sostegno scolastico – dove la giurisprudenza è pacifica nel ritenere che neppure " (...) le carenze di risorse economiche possono comportare il venir meno del diritto al sostegno scolastico, previsto a favore di un alunno con grave disabilità, ciò in quanto trattasi di un diritto fondamentale rispetto al quale il legislatore e l'amministrazione scolastica non possono esimersi dall'apprestare un nucleo indefettibile di garanzie, determinando un numero di ore di sostegno pari a quello delle ore di frequenza", così TAR Lazio Roma sez. III bis. sent. n. 4478 del 20 aprile 2020, ultima di pronunce di analogo tenore.

¹⁶ Si rinvia alla trattazione di SANDULLI M.A., *Sugli effetti pratici dell'applicazione dell'art. 84 d.l. n. 18 del 2020 in tema di tutela cautelare: l'incertezza del Consiglio di Stato sull'appellabilità dei decreti monocratici*, in www.giustizia-amministrativa.it che richiama i decreti n. 1343 del 23 marzo, e 1553 del 30 marzo. Si segnala altresì il decreto Cons. St., sez. III, dec., 23 aprile 2020, n. 2129.

¹⁷ Cfr. in tal senso Corte cost. sent. n. 7 del 4 febbraio 1967, in *Giur. cost.* 1967 e in *Foro It.*, 1967, 1, p. 451, Nella stessa sentenza, l'educazione è intesa "effetto complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti".



partecipare a percorsi scolastici, senza alcuna discriminazione¹⁸. E' un diritto intangibile e fondamentale, da salvaguardare pur in periodo di emergenza¹⁹ anche in attuazione del secondo comma dell'art. 3 Cost. E' vero che è stata rilevata la mancanza di un espresso richiamo alla questione scolastica in relazione al principio di uguaglianza in senso sostanziale²⁰, anche se già nel corso della discussione sull'art. 3 emerse l'esigenza che lo stato intervenisse anche per diffondere ed organizzare la cultura, per assicurare di fatto condizioni di uguaglianza a tutti i cittadini. Nella relazione predisposta per incarico del Ministero della costituente sulla "*dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di uguaglianza e di solidarietà*" emergeva uno specifico riferimento all'ambito scolastico ed in particolare veniva rappresentato un vero e proprio dovere dello stato di dare ai cittadini una istruzione elementare, sufficiente sia per la loro formazione che per l'inserimento nel mondo del lavoro, insieme all'obbligo dei singoli di frequentare la scuola, fino alla previsione di sovvenzioni ed aiuti per consentire la prosecuzione degli studi a non abbienti dotati di migliori attitudini²¹.

Nell'ambito di un modello costituzionale l'istruzione implica un intervento pubblico che non comprime ma a sviluppi gli spazi di libertà, nella ricerca dell'equilibrio tra libertà ed uguaglianza. Per volontà del Costituente, l'istruzione è attività che lo Stato deve svolgere necessariamente, non solo attraverso un intervento regolatorio, ma anche gestorio: è infatti prevista l'istituzione di un proprio apparato – le scuole. L'istruzione si configura quindi come diritto a prestazione, diritto sociale²² di cui sono titolari tutti gli individui, indipendentemente dalle condizioni sociali ed economiche²³.

La Repubblica si fa parte attiva, necessariamente erogatore del relativo servizio ed istituisce scuole di ogni ordine e grado, aperte a tutti (art. 34 c.1 Cost), all'interno delle quali non sono ammesse discriminazioni. L'esigenza di non farne un diritto a titolarità elitaria ha determinato l'assunzione e l'organizzazione del servizio da parte dello stato, a condizioni tali da renderne gratuito l'accesso. La gratuità investe consequenzialmente quegli aspetti che qualificano e connotano la prestazione: la messa a disposizione

¹⁸ Tale considerazione risulta desumibile direttamente dalla costituzione: così CRISAFULLI V., *La scuola nella costituzione*, in *Riv. Trim. dir. Pubblico*, 1956,64

¹⁹ Il 19 settembre 1946 la Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò una prima formulazione della norma, che individuava espressamente nell'istruzione un bene sociale MANCINI, intervento alla seduta del 18 ottobre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, Resoconto sommario, 1946, 22.10.1946, 269

²⁰ Cfr, lo studio di CASSESE S., CASSESE S., *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, , 1976, 219-274

²¹ Si veda la relazione di LUZZATTO, in Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I; Roma, 1946

²² BENVENUTI M., *L'istruzione come diritto sociale*, , in ANGELINI F., BENVENUTI M. *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014; BARONE G., VECCHIO G., *IL diritto all'istruzione quale diritto sociale: oltre il panorama economicistico*, Napoli 2012

²³ POTOTSCHNIG U., *Istruzione (diritto alla)*, in *Encl. del diritto*, Milano, , 1973, vol. XXIII, 96.



degli ambienti scolastici e del corpo insegnante, il fatto “*dell'impartire l'istruzione*”²⁴. Richiede per la sua realizzazione un intervento pubblico di spesa e di organizzazione per realizzare l'uguaglianza, anche al fine di cercare la sintesi con la libertà, per il raggiungimento di una "libertà uguale"²⁵.

All'interno della comunità scolastica, prioritario è il rispetto della dignità e dello sviluppo della persona, attraverso misure positive tali da garantire il diritto all'inclusione nella formazione sociale, per rispettare la specificità della personalità singola per sentirsi parte effettiva di una comunità pluralista.

In una scuola “aperta a tutti”, connotata da un pluralismo di esperienze e di voci, sia dalla parte dei discenti che i docenti, si devono attuare metodi e forme di didattica inclusiva.

Proprio dall'esigenza di progettare una didattica specifica, ma anche inclusiva a favore dei disabili certificati ai sensi della legge l. n. 104/90 si avvia il percorso verso l'effettività del diritto all'inclusione nella scuola al fine di garantire l'accesso e la fruizione dell'istruzione, a tutela della dignità personale. Si giunge infatti ad un progressivo cambiamento di prospettiva: la frequenza scolastica non è finalizzata meramente alla recuperabilità della persona, ma è garantita in ogni caso, per l'esigenza generale della salvaguardia della *personalità e dei diritti dei disabili, che trovano diretto fondamento nella garanzia costituzionale della dignità della persona “e del fondamentale diritto alla salute degli interessati, intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica”*²⁶. Se da un lato gli interventi vogliono garantire un inserimento del disabile perché possa concorrere, in relazione alle sue capacità, al progresso della società, pur sempre la centralità della persona umana è la base della disciplina normativa. L'inserimento del disabile è l'espressione del riconoscimento della dignità umana, quale valore che si manifesta nell'autostima e fa riconoscere la propria identità nel momento della relazione con gli altri individui. Seppure rientri nella discrezionalità del legislatore individuare le misure per garantire l'accesso e la permanenza nel sistema di istruzione, la Corte costituzionale è giunta chiaramente ad affermare che nell'attuazione di tale diritto fondamentale all'istruzione del disabile, il legislatore deve “*predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione “in quanto “l'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile*

²⁴ Cfr. in tal senso Corte cost. sent. n. 7 del 4 febbraio 1967, cit. Ciò che è coperto dalla gratuità è il fatto “*dell'impartire l'istruzione*” ovvero, la prestazione. La norma che immediatamente fu adottata in attuazione del disposto costituzionale è indicata nell'art. 4 della l.n. 1859/62, che ha stabilito l'esonero dal pagamento di tasse e dal versamento di qualsiasi contributo per l'iscrizione e la frequenza nella scuola media. La gratuità non è quindi intesa in senso assoluto, ma deve essere tale da agevolare in ogni direzione l'adempimento dell'obbligo scolastico Cfr. in questo senso Corte cost. sent. n. 106 del 19 luglio 1968, in *Giur. cost.*, 1968, 1671

²⁵ Su questi aspetti cfr. BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in Encicl. Giur. XI, Roma 1989, 6.

²⁶ Oltre a quanto emerge dalla sent. n. 215 del 1987 citata alla nota precedente, cfr. anche Corte cost. sent. n. 167 del 10 maggio 1999, in *Giur. cost.* 1999, 1607 con *osservazione* di VITUCCI. Di recente, tale prospettiva è stata ribadita da Corte cost. sent. n. 251 del 4 luglio 2008, in *Giur. cost.* 2008, 4, 2931.



dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione»²⁷.

Il d. lgv n. 66 del 2017, proprio partendo dal concetto di inclusione, ha introdotto specifiche disposizioni operative a favore degli alunni certificati ai sensi della l. n. 104/92. L'inclusione prevede in concreto la presenza di personale specializzato docente e non docente, attraverso momenti di collaborazione tra istituzione scolastica, servizio sanitario ed ente locale, per la realizzazione di un piano educativo personalizzato.

L'applicazione di una didattica inclusiva è stata poi estesa ad altri soggetti. La legge 170/2010 ha previsto che gli studenti con DSA o altri bisogni educativi speciali possono beneficiare di misure educative e didattiche di supporto, di una didattica individualizzata e personalizzata, che rispetti il modo di apprendere e di imparare, sulla base di un piano didattico personalizzato (d.m. 5669 del 2011) Non hanno tuttavia diritto ad insegnate di sostegno né ad altre specifiche figure.

La progressiva sensibilità ed attenzione al discente, nella sua qualità di individuo differente da ciascuno l'adesione al modello diagnostico ICF (International Classification of functioning) dell'OMS, che considera la persona nella sua totalità, in una dimensione bio – psico sociale, sono stati individuati i Bisogni Educativi Speciali (BES- *Special Educational Needs*) insieme ai disturbi evolutivi specifici e dallo svantaggio socio economico, linguistico e culturale. Accanto agli strumenti adottati per ciascun BES si rafforza quindi la cultura dell'inclusione, anche sotto il profilo organizzativo: infatti *il consiglio di classe formula un percorso individualizzato concordato e condiviso, in seguito, con la famiglia*²⁸.

Per i minori stranieri presenti sul territorio nazionale, l'art. 38 del d.lgs. 286/1998 che sono soggetti all'obbligo scolastico e che ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. L'art. 45 del d.P.R. 394/1999 riconosce il diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della propria posizione, nella classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto dell'ordinamento degli studi del paese di provenienza, del corso di studi seguito, del livello di preparazione raggiunto. Il collegio dei docenti definisce il necessario adattamento dei programmi di insegnamento, adottando specifici interventi individualizzati o per gruppi di alunni per facilitare l'apprendimento della lingua italiana. Il consolidamento della

²⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 83 del 2019, in www.cortecostituzionale.it

²⁸ Direttiva MIUR del 27.12.2012: "Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica" del 27/12/2012:



conoscenza della lingua italiana può essere realizzato anche mediante l'attivazione di corsi intensivi sulla base di specifici progetti²⁹.

Ai fini dell'inclusione viene prevista una fase iniziale di apprendimento della lingua italiana. Successivamente, una fase ponte, che si svolge in apposite scuole a ciò dedicate, per l'accesso all'italiano dello studio, finalizzata ad accedere allo studio delle discipline ed una fase degli apprendimenti comuni, rappresenta un percorso veramente importante di formazione didattica e pedagogica in quanto sia per l'alunno italiano che straniero e anche per la comunità scolastica, è un modo di incontro e confronto di culture diverse.

A ben vedere, il percorso è tutto orientato al momento didattico, mentre la inclusione educativa viene lasciata in secondo piano e comunque alla responsabilità dell'ente locale, che, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, mette a disposizione un educatore per lo studente disabile e, quando possibile un mediatore linguistico, in presenza di studenti stranieri. Appare pertanto un processo non compiuto, dove una inclusione educativa andrebbe a costituire un vantaggio formativo per ciascuno studente in considerazione anche della circostanza che per loro si ripropone, all'interno della formazione scuola, il pluralismo proprio della società sotto il profilo delle condizioni psico- fisiche dell'individuo.

3. Le politiche dell'Unione Europea

L'impegno degli stati a promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadina attiva costituisce uno degli obiettivi dell'Unione Europea, da realizzarsi attraverso la promozione di strumenti tali per cui tutti i cittadini, indipendente dalle condizioni personali sociali ed economiche possano acquisire, aggiornare e sviluppare competenze professionali specifiche e competenze chiave lungo tutto l'arco della vita³⁰.

Gli artt. 165 e 166 del Trattato sul funzionamento dell'UE prevedono che l'Unione si impegna a contribuire allo sviluppo di una istruzione di qualità, ma non è prevista l'armonizzazione delle disposizioni legislative. Pertanto, l'UE ha introdotto il "*metodo di coordinamento aperto*"³¹ per fornire un quadro di cooperazione tra gli Stati membri volto alla convergenza delle politiche nazionali al fine di realizzare

²⁹ Il d.lgvo 107/2015 (art. 1, co. 7, lett. r) ha inserito fra gli obiettivi del potenziamento dell'offerta formativa l'alfabetizzazione e il perfezionamento dell'italiano come lingua seconda attraverso corsi e laboratori per studenti di cittadinanza o di lingua non italiana. Il D.P.R. 19/2016 ha istituito la nuova classe di concorso A-23, Lingua italiana per discendenti di lingua straniera.

³⁰ Cfr. Conclusioni del Consiglio 12 maggio 2009 su quadro strategico nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), in GU C 119 del 28.5.2009

³¹ Si tratta di una forma di collaborazione tra gli stati membri, che comporta lo scambio di esperienze in merito all'elaborazione delle politiche e al finanziamento di progetti e prevede un incontro tra esperti dei ministeri della Cultura e delle istituzioni culturali nazionali da 5 a 6 volte nell'arco di 18 mesi per scambiarsi buone pratiche e produrre manuali strategici e materiale informativo da condividere a livello europeo. E' uno strumento giuridico non vincolante, creato originariamente negli anni novanta come parte della politica sull'occupazione e stato applicato alla cooperazione culturale, nella protezione sociale, nell'istruzione, la gioventù e la formazione professionale.



obiettivi comuni. A tal fine incentiva la cooperazione tra gli stati membri, anche attraverso interventi di sostegno e di integrazione, pur nel rispetto della loro specifica responsabilità quanto a contenuto dell'insegnamento ed organizzazione del sistema di istruzione. Promuove altresì la formazione professionale, lungo tutto l'arco della vita. Certamente, il punto di vista da cui parte l'Unione Europea. Pertanto, pur in assenza di poteri diretti all'armonizzazione delle legislazioni, vengono individuati obiettivi comuni che investono anche il modo d'essere dell'istruzione anche di base.

Il rispetto della dignità umana costituisce valore fondante dell'Unione Europea, che oggi ha tra i suoi scopi quello di promuovere il benessere dei cittadini, fin dalla nascita. Pertanto, nella politica di protezione dei diritti dell'infanzia l'intervento dell'Unione è diretto ad agire contro l'esclusione sociale, la discriminazione, la giustizia e la protezione sociale.

Nell'ambito della strategia Europea 2020³², l'Unione ha collegato alla prevenzione della creazione di disuguaglianze la crescita sociale ed economica degli stati membri. Al fine di conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale ha previsto interventi nelle materie di istruzione ed innovazione, anche per ridurre gli abbandoni scolastici ed aumentare il numero di persone dotate di istruzione universitaria. Ha individuato, nella adozione di strategie integrate per l'infanzia, che associano misure di supporto all'inserimento professionale dei genitori, alla adozione di strumenti, anche finanziari, che permettano l'accesso ai servizi essenziali per il futuro dei minori. Tra i servizi essenziali viene individuata non solo l'assistenza sanitaria ed i servizi sociali, ma anche e soprattutto l'istruzione, compresa l'istruzione prescolare. La richiesta dell'Unione è incentrata sull'offerta di una istruzione di qualità ed accessibile a tutti a costi sostenibili ed adeguati alle esigenze delle famiglie³³. Per realizzare gli obiettivi, l'Unione raccomanda agli stati di adottare misure per coinvolgere i genitori in modo consapevole, assicurare una istruzione inclusiva di grande qualità, tale da favorire non solo lo sviluppo cognitivo, ma anche quello emotivo, sociale e fisico. Le misure da adottare debbono essere idonee a riconoscere e colmare disparità derivanti dalla collocazione sul territorio, sia per offerta che per qualità dei servizi, tenuto conto altresì dei risultati scolastici; rafforzare i collegamenti tra istituzioni scolastiche e genitori, fino ad eliminare gli ostacoli che impediscano totalmente e notevolmente ai minori di frequentare la scuola e completare gli studi, anche per quanto riguarda le spese di scolarità supplementari rispetto all'insegnamento obbligatorio.

³² La strategia Europea 2020 La strategia Europa 2020 per rilanciare l'economia dell'UE prevede cinque obiettivi ambiziosi, in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale ed energia/clima, da raggiungere appunto entro il 2020, cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=956&langId=it>. Sul tema cfr. DECARO M., (a cura di), Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020, Torino, 2011

³³ In tal senso, cfr. Raccomandazione della Commissione del 20.2.2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circuito vizioso dello svantaggio sociale, in GU L 59/5 del 2.3.2013 Sul punto si vedano già le Conclusioni del Consiglio dell'11 maggio 2010, in GU C 135 del 26.5.2010



All'interno del percorso scolastico, viene chiesto non solo di insistere per l'acquisizione di competenze di base come lettura, scrittura calcolo, matematica scienze, ma di intervenire a favore degli alunni con difficoltà di apprendimento. Tale percorso implica, secondo l'Unione, il rafforzamento ed il miglioramento dei percorsi di formazione degli insegnanti, tali da garantire la loro capacità di intervenire in modo globale su tutti i piani della crescita: quindi sia cognitivo, che emotivo e di inclusione sociale.

Parallelamente, con riferimento specifico all'informatizzazione ed alla acquisizione di competenze sociali, la commissione dell'Unione Europea, già nel lontano 1995, ha adottato il libro bianco *“Insegnare e apprendere. verso la società conoscitiva”*³⁴, al fine di favorire la presa di coscienza dell'importanza strategica di dette questioni non solo per i soggetti direttamente interessati, ma anche per lo sviluppo e la crescita della società. Tale documento annunciava l'istituzione dell'anno europeo *dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita*, poi proclamato per il 1996³⁵. In relazione agli obiettivi esposti e sviluppati in quella sede, nella risoluzione del parlamento europeo³⁶ relativa ai risultati e alla valutazione è messa in risalto l'importanza delle tecnologie dell'informazione. Si stimola l'impegno dell'Europa e degli stati membri per incoraggiare l'uso e l'insegnamento delle nuove tecnologie. Seppure il fulcro cruciale dell'azione sia rivolto al *lifelong learning*, emerge con immediata chiarezza la necessità che tali pratiche vengano introdotte anche e prioritariamente nella fase iniziale dell'apprendimento scolastico e con modalità inclusiva, così da coinvolgere anche le aree tradizionalmente meno permeabili alla cultura informatica, ovvero l'ambiente rurale e nelle zone più remote.

Nella stessa ottica si pone il memorandum della Commissione del 2000³⁷, dove si ribadisce che al fine di *“costruire una società d'integrazione che offra a tutti le stesse opportunità di accedere ad un apprendimento di qualità lungo l'intero arco della vita e nella quale l'offerta d'istruzione e di formazione si basi sui bisogni e le esigenze del singolo”*, particolare attenzione deve essere rivolta al fatto che siano acquisite competenze di base quali l'alfabetizzazione digitale nonché l'acquisizione di competenze sociali necessarie per acquisire progressivamente la percezione coerente della propria identità e dell'orientamento della propria vita, ovvero la fiducia in sé stessi, l'autodeterminazione e la capacità di assumere dei rischi. Alla base, quindi si invitano gli stati ad investire in una istruzione di qualità che potrà essere raggiunta solo tramite l'uso efficiente e sostenibile delle risorse e la promozione di politiche e prassi fondate su elementi concreti nel settore dell'istruzione e della formazione. Di conseguenza, lo Stato deve assumersi l'impegno a

³⁴ Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 29.11.1995. COM (95) 590,

³⁵ Decisione n. 2493/95/CE del parlamento europeo e del consiglio del 23 ottobre 1995

³⁶ Risoluzione del parlamento europeo (A5-0200/2000) sulla relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione

³⁷ Bruxelles, 30.10.2000SEC (2000) 1832DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente, in https://archivio.pubblica.istruzione.it/dg_postsecondaria/memorandum.pdf



promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva attraverso la promozione di strumenti tali per cui tutti i cittadini, indipendente dalle condizioni personali sociali ed economiche possano acquisire, aggiornare e sviluppare competenze professionali specifiche e competenze chiave lungo tutto l'arco della vita a partire dall'istruzione di base³⁸.

Gli atti pongono le basi per una educazione ed istruzione anche scolastica e di base di tipo inclusivo. Lo svantaggio educativo deve essere affrontato fornendo un'istruzione della prima infanzia di qualità elevata e un sostegno mirato, in modo da permettere a tutti, compresi quelli che provengono da un ambiente svantaggiato o con bisogni specifici e i migranti, di completare la loro istruzione, anche attraverso forme di apprendimento personalizzato.

Poiché l'inclusione non costituisce soltanto un profilo di natura tecnica, ma investe l'aspetto sociale, per creare una vera e propria comunità, una certa attenzione viene rivolta all'esigenza di favorire, anche attraverso l'istruzione e la didattica, l'acquisizione di competenze interculturali, i valori democratici e il rispetto dei diritti fondamentali e dell'ambiente nonché combattere tutte le forme di discriminazione.

Nel 2001 fu avviata la "Strategia di Lisbona"³⁹ finalizzata a rafforzare l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza. La programmazione ha individuato un prima fase - "Istruzione e formazione 2010" e una seconda fase, di cui è prevista la conclusione nel corso del 2020, nota come "Europa 2020"⁴⁰. In particolare, è stato avviato un quadro di cooperazione europea specifico per il settore dell'istruzione e della formazione è la Strategia "Istruzione e formazione 2020" (ET 2020), adottata con Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009⁴¹. Ponendo alla base i progressi realizzati nel quadro del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" (ET 2010), questa strategia intende rendere l'apprendimento permanente una realtà per tutti, incoraggiando il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione dei Paesi UE, i quali si impegnano a fornire i mezzi necessari per porre tutti i cittadini nelle condizioni di realizzare appieno le proprie potenzialità, garantendo nel contempo una prosperità economica sostenibile e l'occupabilità. Sono interessati i sistemi di istruzione e formazione nel loro complesso, in una prospettiva di apprendimento permanente. Alla prevenzione della creazione di disuguaglianze viene collegata la crescita sociale ed economica degli stati membri.

³⁸ Cfr. Conclusioni del Consiglio 12 maggio 2009 su quadro strategico nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), in GU C 119 del 28.5.2009

³⁹ Conclusioni del Consiglio 24-25 marzo 2000, in https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

⁴⁰ DECARO M. 8° CURA DI) Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea, Torino, 2011.

⁴¹ Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («Education and Training -ET 2020») - (2009/C 119/02), in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XG0528(01)).



Al fine di conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale ha previsto interventi nelle materie di istruzione ed innovazione, anche per ridurre gli abbandoni scolastici ed aumentare il numero di persone dotate di istruzione universitaria. Ha previsto l'adozione di strategie integrate per l'infanzia, che associano misure di supporto all'inserimento professionale dei genitori, alla adozione di strumenti, anche finanziari, che permettano l'accesso ai servizi essenziali per il futuro dei minori. Tra i servizi essenziali viene individuata non solo l'assistenza sanitaria ed i servizi sociali, ma anche e soprattutto l'istruzione, compresa l'istruzione prescolare. La richiesta dell'Unione è incentrata sull'offerta di una istruzione di qualità ed accessibile a tutti a costi sostenibili ed adeguati alle esigenze delle famiglie. Per realizzare gli obiettivi, l'Unione raccomanda agli stati di adottare misure per coinvolgere i genitori in modo consapevole, assicurare una istruzione inclusiva di grande qualità, tale da favorire non solo lo sviluppo cognitivo, ma anche quello emotivo, sociale e fisico. Le misure da adottare debbono essere idonee a riconoscere e colmare disparità derivanti dalla collocazione sul territorio, sia per offerta che per qualità dei servizi, tenuto conto altresì dei risultati scolastici; rafforzare i collegamenti tra istituzioni scolastiche e genitori, fino ad eliminare gli ostacoli che impediscano totalmente e notevolmente ai minori di frequentare la scuola e completare gli studi, anche per quanto riguarda le spese di scolarità supplementari rispetto all'insegnamento obbligatorio.

Alle misure per favorire l'accesso e la permanenza nella scolarità di base, l'Unione chiede agli stati di adottare misure per ampliare l'accesso generale ad una istruzione anche superiore di qualità, attraverso l'adozione di strumenti di collaborazione e percorsi flessibili per lo sviluppo non solo delle conoscenze ma anche delle capacità professionali lungo tutto l'arco della vita.

D'altra parte, l'art. 29 della Convenzione dei diritti del Fanciullo di New York (ratificata con l. 176/91) individua tra le finalità dell'educazione del fanciullo quella di sviluppare la personalità e di prepararlo ad assumere le responsabilità della vita.

La promozione di interventi attivi per la digitalizzazione e per l'integrazione è stata richiamata dalla comunicazione della Commissione del 2016 recante *«una nuova agenda per le competenze per l'Europa»*⁴² che introduce dieci azioni per dotare le persone delle competenze necessarie nel mercato del lavoro.

Nella dichiarazione di Roma del marzo 2017 gli Stati membri dell'UE hanno sottolineato il loro impegno a fornire ai giovani "l'istruzione e la formazione migliori"⁴³ ed il Consiglio europeo, dell'ottobre 2017, ha

⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni una nuova agenda per le competenze per l'Europa Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività (COM(2016)0381), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381&from=EN>

⁴³ [Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea](#), Roma 25 marzo 2017.



auspicato che i sistemi di istruzione e di formazione fossero "adeguati all'era digitale"⁴⁴. In occasione del vertice di Göteborg del 2017 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali, che sancisce il diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi. Dalla comunicazione "*Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura*" emerge l'idea di uno spazio europeo dell'istruzione e ha annunciato un piano d'azione mirato per l'istruzione digitale. Gli obiettivi sono stati ribaditi e rinnovati nella comunicazione del 17 gennaio 2018⁴⁵. L'accento sull'informatizzazione e sulla realizzazione di una istruzione innovativa, inclusiva e basata su valori ("*Laying the foundations of the European Education Area: for an innovative, inclusive and values based education*") è stato ribadito anche nel corso del primo vertice europeo sull'istruzione tenutosi a Bruxelles il 25 gennaio 2018 e ripreso dalla comunicazione del 22 maggio 2018⁴⁶, dalle risoluzioni del Parlamento del 12 giugno 2018 sulla modernizzazione dell'istruzione nell'UE e dell'11 dicembre 2018 sul tema «Istruzione nell'era digitale: sfide, opportunità e lezioni per la concezione della politica UE». L'obiettivo della commissione è inteso a costruire uno spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, per rafforzare la dimensione culturale dell'Unione europea e la partecipazione dei giovani, con una nuova serie di misure, tra cui una nuova strategia per i giovani e una nuova agenda per la cultura.

Nell'ambito di questo quadro, a seguito della pandemia COVID 19, i ministri dell'Istruzione si sono già incontrati nel mese di marzo ed aprile. Durante l'incontro del 14 aprile 2020 è emerso che l'istruzione deve essere considerata una priorità, che deve adeguarsi ad una realtà mutata, della quale si deve prendere atto ed affrontare in concreto il problema della socializzazione e della differenziazione sociale, nonché delle carenze tecnologiche ed organizzative proprie di alcuni sistemi, in modo tale che nessuno rimanga indietro e sia garantito un accesso in condizioni di uguaglianza ad un servizio di qualità. Conseguentemente, anche sotto il profilo finanziario l'investimento dell'istruzione non deve considerare soltanto una necessità per superare la crisi, ma anche per affrontare le priorità in un momento di cambiamento⁴⁷.

Analoga sensibilità proviene dall'UNESCO. All'inizio del 2020, il Direttore Generale ha riunito una Commissione internazionale indipendente a presidenza etiope per redigere un rapporto sul futuro dell'istruzione, ripensando al ruolo della scuola e dell'insegnamento in un mondo sempre più complesso

⁴⁴ Consiglio Europeo del 29 marzo 2017, conclusioni <https://www.consilium.europa.eu/media/21608/19-euco-final-conclusions-it.pdf>,

⁴⁵ Bruxelles, 17.1.2018 COM (2018) 22 final - Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul piano d'azione per l'istruzione digitale

⁴⁶ Bruxelles, 22.5.2018 COM (2018) 268 final comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul piano d'azione per l'istruzione digitale

⁴⁷ Si rinvia a <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20200414-video-conference-of-ministers-of-education-april-2020>



e pieno di incertezza. Durante la pandemia COVID -19, il 12 marzo 2020 si è riunito l'organo consultivo sul futuro dell'educazione che, in un pianificazione relativa ai prossimi trenta anni, ha sottolineato che il futuro dell'istruzione deve basarsi su valori condivisi da trasmettere agli studenti, al fine di superare le disuguaglianze diffuse, che, unite all'inadeguatezza dei finanziamenti all'istruzione, impediscono il pieno sviluppo della funzione sociale della scuola⁴⁸. In tale contesto, i responsabili politici degli stati sono sollecitati a *“cogliere la crisi di COVID-19 come un'opportunità per stabilire strumenti di governo digitale su misura, strategie e collaborazioni per il futuro”*⁴⁹.

4. Le priorità in istruzione e l'istruzione come priorità nelle scelte di finanza pubblica.

Il governo italiano ha inteso garantire l'esercizio del diritto all'istruzione, nonostante la sospensione delle attività all'interno degli edifici scolastici, con ciò confermano che il diritto all'istruzione è un diritto costituzionale intangibile, anche a fronte dell'emergenza.

Il “virus” ha trovato un modello fragile, non adeguato.

Il sistema scolastico ha reso evidenti i propri limiti, sia per mancanza di risorse, che per carenze tecniche. Si aggiunga che la modalità di didattica a distanza ha “dimenticato” che la scuola è la formazione sociale dove si sviluppa la personalità dell'individuo, nelle relazioni con gli altri individui. Il governo ha agito quasi in modo impulsivo.

Non ha fornito né mezzi né norme unitarie per far sì che la scuola, che ha un ruolo centrale nella società della conoscenza, possa concretamente innalzare livelli di istruzione e competenze, nel rispetto delle specificità individuali, al fine di contrastare le disuguaglianze socio-culturali e territoriali, lasciando così ancora una volta mera petizione di principio l'affermazione di cui all'art. 1 della l. n. 107/2015⁵⁰. Ha completamente dimenticato la valenza educativa dei servizi per la prima infanzia, ne ha lasciato la responsabilità agli enti locali, con conseguente differenziazione irragionevole su base locale e pregiudizio all'esercizio dei diritti, anche inerenti la vita, dei bambini e delle famiglie. Nessuna specifica disciplina è

⁴⁸ <https://www.un.org/development/desa/en/news/policy/digital-technologies-critical-in-facing-covid-19-pandemic.html>

⁴⁹ documento programmatico, del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali dell'ONU (UNDESA), del 14 aprile 2020, UN/DESA Policy Brief #61: COVID-19: *Embracing digital government during the pandemic and beyond*, in <https://unric.org/it/covid-19-undesa-le-tecnologie-digitali-sono-fondamentali-per-affrontare-la-pandemia-la-crisi-ha-dimostrato-come-sia-impossibile-per-le-societa-ignorare-i-progressi-tecnologici-i-governi-dovrebbero-abbracciare-questi-cambiamenti-politici-e-tecnologici-e-raccogliere-le-opportunita-digitali-in-grado-di-favorire-lo-sviluppo-sostenibile-dei-loro-paesi>”.

⁵⁰ Nel richiamare quanto già esposto alla nota n. 4, si rappresenta che le istituzioni scolastiche hanno attraverso le proprie risorse di beni e personale cercato di portare avanti il progetto educativo e di integrazione, adottando anche talora soluzioni innovative ed inclusive. Ciò che si vuole rappresentare è che i risultati sono stati raggiunti grazie soltanto ad impegno del personale anche in relazione alle condizioni ambientali in cui si è operato.



stata dettata per rendere effettivo il diritto al sostegno per il disabile anche nella didattica a distanza, con contestuale lesione anche del diritto alla salute.

L'attività nell'emergenza ha evidenziato le differenze sociali economiche e culturali, ha compresso i diritti individuali, anche al sostegno, ha leso la libertà di insegnamento.

Le misure normative adottate hanno acuito le disuguaglianze già in essere e rallentato i processi di inclusione.

Le carenze che si sono rese manifeste possono costituire lo stimolo per un intervento che permetta una ripresa delle attività scolastiche secondo modelli flessibili ed inclusivi, in una logica proiettata verso il futuro.

Nel momento di emergenza, il diritto ha avuto la funzione di imporre e di comprimere l'esercizio della libertà d'insegnamento, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; ha garantito una didattica, ma di tipo esclusivo e non di qualità. Ha previsto lo stanziamento di risorse pubbliche per permettere l'accesso ai sistemi informatici, ma di fatto non ha ancora erogato le necessarie risorse. Ha lasciato alla buona prassi degli attori il compito di risolvere in concreto le situazioni, senza averli dotati di adeguati strumenti.

Mentre la maggior parte degli stati dell'Unione Europea ha già cominciato a dare segnali concreti in ordine alle modalità operative per l'apertura delle scuole, l'Italia non solo non ha una data, ma ancora non ha un modello da seguire. E se forse l'incertezza sul *quandum* può essere giustificata da una scelta politica di lasciarsi guidare da una scienza che – purtroppo però – si è rivelata non esatta, l'assoluto silenzio sul *quomodo* è piena espressione di carenze organizzative e sostanziali, dovute alla riduzione di investimenti ed alla mancanza di una programmazione innovativa e di qualità.

Le procedure per il reclutamento dei docenti e la stabilizzazione dei precari, sono atti dovuti, già programmati i quali avrebbero dovuto svolgersi quantomeno negli scorsi mesi⁵¹.

Al reclutamento del personale docente, deve affiancarsi una valorizzazione della funzione docente, compressa troppo spesso nella sua componente essenziale della libertà di insegnamento e, da ultimo, messa a dura prova a causa dell'emergenza.

La valorizzazione della funzione docente passa anche attraverso una migliore distinzione delle competenze.

Oggi, considerata la complessità delle relazioni, il nuovo modo di porsi delle famiglie rispetto al personale scolastico ed il fatto stesso che la scuola è una comunità che va oltre la trasmissione dei saperi, ma richiede un'attenzione alla specificità di ciascuno, in una ottica inclusiva. Necessarie quindi sono competenze specifiche, diverse da quelle proprie dei docenti. Infatti, l'insegnamento ha la vocazione di diffondere il

⁵¹ Si veda il d.l. 126/19, conv. in l. 159 del 2019



sapere; i docenti hanno la responsabilità del processo di formazione e di apprendimento dei discenti. Nell'esercizio della libertà di insegnamento, operano all'interno di una istituzione e devono realizzare degli obiettivi formativi, per garantire il raggiungimento di competenze e conoscenze, raggiungere un grado di autonomia adeguato, la consapevolezza di essere parte della società. Ad oggi sono caricati di ulteriori oneri, che comportano il mantenimento di relazioni, la gestione degli aspetti educativi e pedagogici.

Sul punto è pendente in senato un disegno di legge sulle figure dell'inclusione scolastica, inteso a prevedere la piena introduzione nelle scuole dell'educatore e del pedagogo, in funzione di raccordo e supervisione dei processi educativi. In generale, le figure professionali degli educatori e dei pedagogisti sono state istituzionalizzate con i commi da 594 a 601 della legge di bilancio 27 dicembre 2017, n.205, dove viene indicato uno specifico percorso accademico gli ambiti di intervento, tra cui la scuola. Tali figure professionali sono dotate di specifiche competenze pedagogiche finalizzate all'educazione del singolo alunno, alla crescita personale e sociale, alla acquisizione della consapevolezza del progetto di sé, al fine di formare una comunità scolastica. Hanno il compito di consentire alle persone di raggiungere le loro naturali potenzialità in rapporto all'ambiente in cui vivono, mediando i conflitti e favorendo lo sviluppo dell'unicità della persona. Il pedagogo e l'educatore affiancano, accompagnano e sostengono genitori, studenti ed insegnanti, sotto il profilo relazionale ed individuale. Operano, affinché si crei una comunità all'interno della quale si svolgano in modo proficuo ed inclusivo le relazioni educative⁵².

Già in questa emergenza, poteva essere affiancato agli alunni ed ai docenti, tra cui lo stesso animatore digitale, l'educatore digitale⁵³. Infatti, l'animatore digitale opera prima di tutto nell'organizzazione e programmazione propria della scuola, dove l'educatore opera nella relazione. In ogni caso, lo stanziamento per l'ammodernamento delle risorse tecnologiche, inserito in provvedimenti emergenziali, non può rimanere ancorato al momento storico, ma deve diventare voce di una programmazione economica nel lungo periodo.

Gli stessi interventi sull'edilizia scolastica, di cui al decreto del ministro dell'istruzione n. 174 del 2020, si riferiscono all'impiego di fondi già stanziati per adeguamenti strutturali, che avrebbero dovuto realizzarsi entro il 31 marzo 2020. Peraltro, il suddetto decreto ha prorogato i termini di decadenza per la proposta di aggiudicazione, proprio a causa dell'emergenza COVID-19⁵⁴.

⁵² Per uno studio interdisciplinare su tali figure professionali, si rinvia A OREFICE P., CARULLO A., CALAPRICE S., "Le professioni educative e formative: dalla domanda sociale alla risposta legislativa", CEDAM, 2011 ed agli scritti contenuti nel volume.

⁵³ Sull'educatore digitale, con riguardo ai servizi per gli anziani, si rinvia al volume n. 2 del 2019 di *Autonomie locali e servizi sociali*

⁵⁴ Il ministro dell'istruzione ha dichiarato in comunicato stampa l'avvenuto "sblocco di risorse". E' pur vero che vi erano state interruzioni nei relativi procedimenti, anche a causa di un mancato accordo stato regioni (su cui si veda la sentenza



Non sono stati previsti ulteriori stanziamenti né per le strutture, né per eventuali arredi e beni tecnologici, né per garantire l'ordinato rientro a scuola, in spazi adeguati, considerata la permanenza del rischio di contagio.

Così come emergenziali sono i fondi stanziati per la pulizia delle scuole, le quali peraltro non sempre avevano risorse adeguate per l'approvvigionamento di beni essenziali per l'igiene quotidiana. Addirittura, il d.l. 126/19 (conv. in l. 159 del 2019) ha previsto la cessazione dei contratti di pulizia con ditte esterne, programmando la stabilizzazione nel ruolo di collaboratori scolastici, con il rischio di soluzione di continuità.

La riduzione degli investimenti e la mancanza di sensibilità verso nuove esigenze, l'allontanamento dal modello costituzionale ed il disinteresse per l'attuazione concreta degli obiettivi indicati dall'Unione europea hanno impoverito il nostro modello scolastico.

Considerare l'istruzione come priorità, come ribadito dagli organi sovranazionali, riconoscere *“la particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari”*, come affermato dalla Corte costituzionale⁵⁵, impone nuove riflessioni di stimolo per rapidi interventi concreti.

Si può ripartire dall'affermazione secondo cui l'istruzione scolastica costituisce un impegno prioritario della repubblica ed ha in sé una forte valenza educativa, finalizzata al compimento della persona ed all'inserimento nella società. Tale priorità ha fondamento nella carta costituzionale che lo costruisce come diritto fondamentale ed inalienabile. La forte componente educativa, insita nella fase prescolare, tradizionalmente ricondotta al servizio sociale, potrà fare ulteriormente riflettere sull'opportunità di portare a compimento il processo per il pieno riconoscimento della competenza educativa nei servizi della prima infanzia così da garantire una offerta unitaria sul territorio nazionale.

Il diritto all'istruzione si esercita all'interno di una istituzione pluralista, aperta a tutti: una scuola quindi qualificata come comunità sociale, in cui ogni soggetto, discente, docente, dirigente e personale ATA, nella sua specificità è titolare di diritti individuali, che devono essere esercitati in una prospettiva comunitaria. Se la scuola è il primo momento sociale nel quale si vive al di fuori della famiglia, l'esperienza inclusiva costituisce la base per accedere alla società in modo consapevole, affermazione peraltro che emerge dalle politiche sovranazionali.

della Corte cost. n. 71 del 2018, purtroppo il decreto ministeriale ha la funzione di modificare, in senso dilatorio, i termini già prescritti in <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-ripartiti-510-milioni-per-l-edilizia-scolastica-stanziate-le-risorse-alle-regioni-nell-ambito-della-programmazione-unica-nazionale>

⁵⁵ In occasione dell'esame di norme relative agli stanziamenti statali in materia di edilizia scolastica (l. n. 232/16 art. 1, commi 85 e 627), la Corte costituzionale ha ribadito la funzione sociale della scuola e la necessità che le attività scolastiche si svolgano in strutture adeguate. Cfr. Corte cost. n. 71 del 2018



Essa si configura come “*universitas*”, come unità di scopo per affermare, in una ottica inclusiva, il rispetto della dignità umana e l’accesso a beni primari e necessari⁵⁶. È il luogo del contrasto al disagio e di promozione di benessere.

In questa *universitas*, la persona è valorizzata nella sua identità ed è titolare di diritti a rilevanza individuale, ma che si manifestano e si realizzano nella formazione sociale cosicché la persona venga inserita in essa e se ne senta parte, secondo una modalità ordinata e coordinata.

L’aspettativa di istruzione non si configura più e soltanto come pretesa ad avere un servizio, ma ad un servizio di qualità e fa sorgere il diritto ad accedere a prestazioni adeguate, che permettano la crescita personale e culturale, in vista della rimozione degli ostacoli che impediscono di fatto il pieno sviluppo della persona, in attuazione dell’art. 3 c. 2 Cost.

Occorre un intervento normativo che incoraggi “attraverso l’impiego di sanzioni positive” e sia promozionale e premiante⁵⁷, ma che allo stesso tempo metta a disposizione risorse adeguate tali da promuovere l’effettivo esercizio delle libertà e crearne le opportune condizioni di qualità ed inclusione, attraverso una programmazione che non si limiti al breve termine, che metta azioni e risorse per superare i limiti territoriali. È emersa l’assenza del necessario presupposto, ovvero la garanzia di un accesso a tutti e tale da attribuire a ciascuno pari opportunità indipendentemente dalle condizioni di partenza. Atti programmatici e protocolli di intenti, come – a titolo esemplificativo – il “Piano di intervento per la riduzione dei divari territoriali in istruzione” rimangono di per sé inadeguati⁵⁸. Infatti, per rendere effettivo il diritto all’istruzione e funzionale il sistema scolastico, è necessario che la Repubblica, come da impegno costituzionale, compia azioni positive e si renda parte attiva attraverso la gestione diretta e la propria organizzazione amministrativa⁵⁹. È quindi la stessa amministrazione che entra nella comunità scolastica e ne fa parte: l’interesse dell’amministrazione coincide con l’interesse generale, investe sulle generazioni presenti e future, per il benessere della società⁶⁰.

⁵⁶ Si rinvia alla ricostruzione di FIORAVANTI M., *La corte e la costruzione della democrazia costituzionale - Per i sessant’anni della Corte costituzionale - 28 aprile 2018*

⁵⁷ Sulla funzione promozionale del diritto, si ricorda BOBBIO N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.* 1969, 1313

⁵⁸ In data 21 gennaio 2020, è stato presentato il “Piano di intervento per la riduzione dei divari territoriali in istruzione” dal Ministero dell’Istruzione, sulla base di accordo di collaborazione con soggetti privati, cfr. <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-presentato-il-piano-di-intervento-per-la-riduzione-dei-divari-territoriali-in-istruzione>. Il piano è rivolto alle scuole in difficoltà delle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia per ridurre i divari territoriali tra Nord e Sud e migliorare i risultati negli apprendimenti degli studenti e si basa sul divario emerso all’esito delle prove INVALSI, ovvero prove somministrate agli studenti al fine di verificare la qualità della scuola. Si tratta di prove didattiche, sottoforma di questionari, che per la stessa funzione e struttura non sono in grado di fornire il quadro della situazione di fatto.

⁵⁹ Al fine di non appesantire il testo, si rinvia ancora alla trattazione in NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, Bologna, 2013, p. 16

⁶⁰ Anche i modelli di organizzazione possono essere ripensati attraverso modelli di coprogettazione, secondo un modello di sussidiarietà circolare o di comunità: cfr. ZAMAGNI S., *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, Bologna, 2019.



È, altresì, necessaria una programmazione che non rimanga inattuata, ma che dia concretezza ai valori costituzionali ed a quanto indicato dall'art. 1 l. 107/15, considerato che, fino ad oggi, le affermazioni ivi contenute si sono rivelate un mero manifesto di principio.

Seppure possa essere un momento di confronto, la creazione di una piattaforma digitale per lo scambio delle buone pratiche⁶¹, l'occasione non è adeguata in mancanza di meccanismi per concretizzare le soluzioni più adeguate.

L'intangibilità del diritto all'istruzione, voluta dal Costituente, l'attuazione dei valori costituzionali affermati in sede europea richiede l'impiego di risorse pubbliche e sembra riavviarsi la tensione tra principio di equilibrio di bilancio ed effettività nella tutela dei diritti nella scuola e della scuola.

La sfida è proprio questa: trovare il coordinamento, in modo da evitare che il principio di equilibrio di bilancio costituisca l'espedito per giustificare tagli alla spesa pubblica nei settori quali sanità, scuola e cultura, ambiente

Il legislatore deve definire le priorità per l'uso delle risorse in modo ragionevole, così da garantire la rimozione delle disuguaglianze che impediscono di fatto lo sviluppo della persona umana⁶². Infatti, il potere discrezionale del legislatore *“non ha carattere assoluto e trova un limite nel «[...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»*⁶³.

Nella misura in cui vi sia un intervento legislativo, sarà allora possibile il sindacato della Corte costituzionale che, pur non potendo entrare nel merito della scelta del legislatore ed incontrando il limite dell'equilibrio finanziario, può verificare la ragionevolezza dell'intervento in relazione al fine da raggiungere ed alla effettività dell'esercizio del diritto nel suo contenuto essenziale, in modo tale da assicurare il nucleo indefettibile di garanzie⁶⁴.

⁶¹ Il 29 aprile 2020 è stato firmato l'accordo tra il Ministero dell'Istruzione e l'Impresa sociale "Con i Bambini" per la realizzazione della piattaforma "Superiamo i divari", uno strumento attuativo del Piano per la riduzione dei divari territoriali in istruzione. La piattaforma ha la funzione di scambio, collaborazione e monitoraggio delle eventuali azioni intraprese. Non emergono però indicazioni sulle azioni. In <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-firmato-accordo-tra-ministero-dell-istruzione-e-con-i-bambini-per-la-realizzazione-della-piattaforma-superiamo-i-divari>

⁶²CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, che ha indicato il giudizio di ragionevolezza per valutare la corretta individuazione delle priorità nelle decisioni si spesa. CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, pp. 136 e 138 e p. 146; S. RODOTÀ in *The right to have rights in Europe*, Seminario della Foundation for European Progressive Studies, Torino, 8 febbraio 2013; CIOLLI I., *I diritti sociali*, in F. Angelini e M. Benvenuti, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 83 ss.,

⁶³ Corte cost. sent. 80 del 2010, in www.cortecostituzionale.it, che richiama sentenza n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000).

⁶⁴ In Germania, il Bundesverfassungsgericht ha affermato l'esigenza della garanzia del *“menschenwürdigen Existenzminimums”* (“minimo vitale dignitoso”), per cui lo stato sociale non deve limitarsi al solo riconoscimento del diritto individuale ad avere a disposizione adeguati mezzi, ma deve garantire che l'individuo sia nelle condizioni di partecipare alla società e quindi alla vita politica, culturale ed economica: BVerfGE, 1 BvL 1/09; BvL 3/09; BvL 4/09 del 9 febbraio 2010, la decisione riguardava i sussidi di disoccupazione. In dottrina, già Häberle P., *Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft*, in J. Isensee – P. Kirchhof(hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, III ediz., Heidelberg, 2004, p. 355. In dottrina G.

E' proprio l'investimento in istruzione che deve considerarsi prioritario, come emerge dalla carta costituzionale e più volte ribadito a livello nazionale, europeo ed internazionale: l'effettività del diritto all'istruzione costituisce il presupposto per l'esercizio dei diritti politici e dei diritti di libertà⁶⁵.

In tale ottica, “ *il diritto all'istruzione, all'educazione e all'integrazione scolastica è un diritto pieno, non suscettibile di affievolimento neanche di fronte alle esigenze di organico e di bilancio dello stato*”⁶⁶. Per renderlo effettivo, la Repubblica deve non solo attribuire al singolo mezzi adeguati per accedere alla scuola, ma deve garantire un sistema tale per cui attraverso l'inclusione nella scuola siano rimosse le disuguaglianze di fatto, mediante l'impiego delle risorse disponibili.

Rispetto a tale intervento, la regola dell'equilibrio di bilancio, non può operare come controlimite all'effettività dei diritti sociali, ma deve essere intesa come il presupposto per renderli effettivi, garantendo finanze pubbliche solide e stabili, sulla base di una programmazione di medio termine (OMT).

Infatti, la *golden rule* introduce un limite all'impegno di spesa per il legislatore, costituisce il criterio di azione delle pubbliche amministrazioni, per cui il “*buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività*”⁶⁷.

In ultima istanza, l'equilibrio di bilancio ha la funzione di garantire il perseguimento delle finalità pubbliche, attraverso il corretto impiego delle risorse disponibili, in un'ottica di efficienza ed equità e di solidarietà anche intergenerazionale⁶⁸.

La Consulta ha, d'altra parte, rilevato⁶⁹ che lo squilibrio dei conti della finanza pubblica porta con sé l'adozione di manovre finanziarie restrittive, che interrompono il ciclo di programmazione e che vanno a gravare proprio sulle fasce deboli della popolazione. In quest'ottica, l'equilibrio di bilancio si pone progressivamente al servizio dei valori di solidarietà ed equità.

DELLEDONNE, «Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia della Corte costituzionale tedesca, in Quad. cost., 3, 2010, 599. Secondo l'impostazione del il minimo vitale garantito. Su tali concetti, si veda anche LOSURDO F., Lo Stato sociale condizionato: Stabilità e crescita nell'ordinamento, Giappichelli, 1996, p. 90

⁶⁵ Con riferimento, più in generale, ai diritti sociali: BOBBIO N., Sui diritti sociali (1996) in *Teoria Generale della politica*, Torino, 2009, 462-465, CALAMANDREI P., *Opere Giuridiche*, III, Napoli 1968, 176.

⁶⁶ Corte cost. sent. 80 del 2010, in www.cortecostituzionale.it

⁶⁷ Corte cost. sent. n. 247 del 2017 Sulla sent. n. 247 del 2017, 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, 1, del 2018

⁶⁸ Corte cost. sent. n. 18 del 2019, in www.cortecostituzionale.it, [dove si legge “L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo \(...\) E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate”](#)

⁶⁹ Corte cost. sent. n. 18 del 2019, in www.cortecostituzionale.it, [che afferma: “\(...\) è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione \(sentenza n. 10 del 2015\). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento spingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa”.](#)



Il perseguimento di tali valori viene esternato nel bilancio, che è bene pubblico⁷⁰. In esso sono esplicitate, in modo trasparente le scelte degli enti in ordine alle entrate ed alle spese, all'applicazione delle misure di politica economica definite a livello europeo e nazionale, così da garantire il controllo democratico sulle scelte dei rappresentanti⁷¹, relativamente all'accertamento della coerenza tra fonti di entrata, allocazione delle risorse e politiche pubbliche dichiarate. Il fabbisogno finanziario e la spesa pubblica, attraverso il documento di bilancio, sono sottoposte al controllo politico diffuso dei cittadini e, prima ancora, al sindacato giurisdizionale della Corte dei Conti, che opera come organo di garanzia della collettività, non solo rispetto all'azione politica, ma anche a quella della amministrazione.

⁷⁰ Corte cost. sent. n. 247 del 2017, richiamata anche da ultimo dalla stessa Corte cost. sent. n. 18 del 2019, in www.cortecostituzionale.it.

⁷¹ Si veda BUSCEMA A., *La situazione finanziaria dei comuni e i meccanismi istituzionali di controllo: profili problematici ed evolutivi*, 1 aprile 2019, in <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/Presidente/DiscorsiPresidente/11Apr2019Treviso>