

La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*

di **Emanuele Rossi** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa*, **Paolo Addis** – *Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università di Pisa*, e **Francesca Biondi Dal Monte** – *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa**

ABSTRACT: This paper focuses on the right to education and the freedom of teaching in Italy. The first section describes the constitutional background, while the second and third sections briefly illustrate the right to education in its multidimensional nature, distinguishing between the right to enjoy access to education and the freedom of teaching. The fourth section examines the compulsory education in Italy and the evolution of the legislation about this matter. The fifth and sixth sections focus on the right to education of persons with disabilities and migrants. The final section provides concluding remarks, highlighting the consequences of the equal enjoyment of education in terms of access to schools, effective participation, training and achievement of results.

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. I principi costituzionali di riferimento. – 3. Le molte dimensioni dell'istruzione: a) la libertà di insegnamento. – 4. *Segue:* b) il diritto all'istruzione. – 5. Il dovere di istruirsi: il problema dell'estensione dell'obbligo scolastico. – 6. Il diritto all'istruzione, l'inclusione e l'integrazione delle persone con disabilità. – 7. Il diritto all'istruzione dei minori stranieri. – 8. Rilievi conclusivi.

1. Premessa

Il diritto all'istruzione e la libertà di insegnamento trovano riconoscimento in molteplici fonti internazionali e nazionali, data la loro primaria importanza per lo sviluppo e la formazione della persona umana.

Partendo dall'analisi dei principi contenuti nella Costituzione italiana, il presente articolo si propone di offrire una rapida rassegna ricostruttiva relativamente alla traduzione che essi hanno ricevuto nelle fonti primarie e secondarie di disciplina della materia, anche alla luce delle più recenti modifiche introdotte, allo scopo di offrire - in particolari agli operatori del settore - un quadro riepilogativo della situazione italiana. Tale ricostruzione avrà ad oggetto, nello specifico, i minori e l'ordinamento scolastico, nella consapevolezza che il tema interessa anche altri settori,

* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

* Il lavoro è frutto della riflessione congiunta tra gli autori, tuttavia i paragrafi 2 e 3 sono stati redatti da Emanuele Rossi; i paragrafi 4 e 7 da Francesca Biondi Dal Monte; i paragrafi 5 e 6 da Paolo Addis; i paragrafi 1 e 8 sono frutto della redazione comune.

quale quello dell'istruzione e formazione degli adulti, anche a livello universitario, e i percorsi di insegnamento extra-scolastico.

Una particolare attenzione sarà dedicata all'istruzione dei minori in condizioni di disabilità e all'istruzione dei minori stranieri, ponendo in luce la necessità di garantire l'integrazione di tutti i minori nella comunità scolastica, tenendo in considerazione i bisogni di ciascuno e le eventuali condizioni di vulnerabilità: tali ambiti costituiscono infatti una sorta di "banco di prova" della tenuta di alcuni dei principi costituzionali di riferimento.

2. I principi costituzionali di riferimento

Per comprendere in modo corretto il significato del riconoscimento del diritto all'istruzione come affermato e garantito dalla Costituzione italiana, occorre partire dal richiamo ad alcuni principi fondamentali della Costituzione stessa, che costituiscono la cornice di riferimento e perciò la prospettiva con la quale leggere il diritto in questione.

In primo luogo, occorre partire dall'art. 2 e dal riconoscimento, da essa stabilito, dei "diritti inviolabili" che la Repubblica deve "riconoscere" e "garantire". Che cosa significa "riconoscere"?

Per rispondere, occorre chiarire che il significato di questa espressione va ricercato nella volontà di chi ha approvato la Costituzione di affermare non soltanto la *centralità* dei diritti della persona, ma anche la loro precedenza o anteriorità rispetto all'ordinamento giuridico, ed in particolare dello Stato: in sostanza, con l'espressione utilizzata il Costituente ha voluto affermare che, come disse Costantino Mortati, "non è l'uomo in funzione dello Stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo". Ed infatti la Corte costituzionale ha affermato che il principio personalista (ovvero quello di cui si sta parlando) "pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana" (sentenza n. 167/1999). Il che dunque significa che "riconoscere" va inteso come contrario di *inventare* o *creare dal nulla*: i diritti inviolabili sono precedenti il loro riconoscimento esplicito da parte dello Stato (BALDASSARE, 1989; ROSSI, 2006).

La seconda domanda che dobbiamo porci è: quali sono i "diritti inviolabili"?

La nostra Costituzione, a differenza di altre, non offre un "catalogo" completo ed esaustivo: è pertanto compito dell'interprete (e, in ultima battuta, della Corte costituzionale) stabilire quali siano i diritti cui è possibile e necessario attribuire tale qualifica.

Sebbene infatti la stessa Costituzione definisca espressamente "inviolabili" soltanto quattro diritti da essa garantiti (la libertà personale: art. 13; la libertà di domicilio: art. 14; la libertà e segretezza della corrispondenza: art. 15; il diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento: art. 24, comma 2), ciò non significa certo che anche altri diritti, non espressamente definiti inviolabili, non lo siano ugualmente. Ed infatti, nel corso degli anni la Corte costituzionale ha ad esempio affermato che sono da considerare inviolabili anche il diritto alla vita, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, il diritto di contrarre matrimonio e di avere una famiglia, il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, il diritto di associazione, il diritto alla salute, e molti altri. Tra questi, anche i diritti all'istruzione, al mantenimento ed all'educazione (sent. nn. 329/2011; 50/2008), che sono proprio quelli che ci interessano in questa sede. In particolare, si è rilevato come "fra tutti i diritti inviolabili dell'uomo, quello all'istruzione e alla formazione è fra i più intensamente tutelati, in quanto la Costituzione lo configura come diritto immediatamente esigibile ad ottenere certe prestazioni, senza condizioni di pagamento o di altro genere" (CATELANI A., 2).

Tale considerazione ci permette altresì di chiarire che affermare o riconoscere che un diritto è inviolabile non significa che esso sia anche immediatamente azionabile e dunque giustiziabile. Per

alcuni diritti è infatti necessaria una disciplina nazionale di attuazione, che può fondare la pretesa del singolo di ottenerne i conseguenti benefici, in termini di prestazioni o garanzie. Eventuali violazioni dei diritti potranno poi essere denunciate dinanzi all'autorità giudiziaria, secondo le forme previste dall'ordinamento nazionale. Sul piano dell'effettività, saranno poi le singole politiche adottate a livello nazionale e locale a consentire la traduzione dei principi costituzionali in misure e azioni specifiche.

L'art. 2 della Costituzione, insieme al riconoscimento dei diritti inviolabili, stabilisce anche che la Repubblica richiede ad ogni persona "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Si tratta di quello che viene definito il principio di solidarietà, che si giustifica in quanto la posizione di ogni persona di essere membro della comunità richiede che a ciascuno siano imposti dei doveri e degli obblighi finalizzati alla vita ed allo sviluppo della società. Non a caso, tutela dei diritti e imposizione di doveri sono posti nella stessa disposizione costituzionale: a indicare la complementarietà delle due dimensioni. Si è cittadini sia in quanto si è titolari di diritti nei confronti dello Stato, ma anche in quanto si hanno delle responsabilità nei confronti della comunità.

Questa logica diritti-doveri innerva molte delle situazioni che la Costituzione disciplina in modo specifico. Come coerente applicazione di tale prospettiva, la Costituzione qualifica alcune situazioni alla stregua di diritti e al contempo di doveri: si pensi al lavoro, affermato come diritto dal primo comma dell'art. 4 e sancito come dovere dal secondo comma dello stesso articolo; al voto, che l'art. 48 sancisce come diritto per tutti i cittadini al primo comma e come dovere civico al secondo; alla salute, «fondamentale diritto dell'individuo» per l'art. 32, ma anche causa giustificatrice del dovere imposto a tutti di accettare trattamenti sanitari obbligatori sul proprio corpo quando previsti dalla legge (dovere che sulla base del principio di solidarietà sociale dovrebbe essere interpretato con riferimento a quei trattamenti necessari per tutelare la salute «come interesse della collettività», ancorché non essenziali per garantire la salute del singolo individuo cui essi si riferiscono).

E così è anche per l'istruzione: come vedremo meglio tra poco, essa è sancita quale diritto costituzionalmente garantito, ma al contempo è fondamento di un obbligo, quello di istruirsi, nonché strettamente connesso al dovere dei genitori di istruire. Connessione che è stata bene espressa dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 7/1967: "il diritto all'istruzione non è inteso nel sistema della Costituzione come un diritto che sia esclusivamente tale e sia perciò svincolato dall'adempimento di corrispondenti doveri da parte dei genitori. Invero, l'art. 30 addita, a proposito dell'istruzione, nella sua formula composita, il binomio dovere-diritto come operante nel campo di quei rapporti etico-sociali (tale è il titolo sotto cui la norma è ricondotta) che trovano nella famiglia il loro fondamentale ambiente e movente".

Prima però di analizzare questo aspetto, dobbiamo dire alcune parole su un altro principio costituzionale che costituisce lo sfondo generale del ragionamento che si sta facendo: il principio d'uguaglianza. Esso è articolato, come noto, in due dimensioni fondamentali: l'eguaglianza formale e quella "sostanziale". La prima, che è il portato dell'*égalité* della Rivoluzione francese, si traduce nel principio "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge": è appunto un'eguaglianza "formale" perché tende a trattare tutti allo stesso modo, a rendere uguali nel rapporto con la legge (ovvero con il "diritto"). Ma ciò non significa sminuirne il valore: l'eguaglianza è uno dei principi più rilevanti delle società moderne, riconosciuto ed affermato in ogni ordinamento moderno. Vedremo che tale principio è declinato in molti ambiti dalla nostra Costituzione: dalla parità tra uomo e donna all'eguaglianza del voto, dalla parità tra le confessioni religiose alla tutela dei minori. L'eguaglianza va riferita non soltanto alle relazioni tra i *cittadini*, ma

tra ogni *persona*, almeno per quanto riguarda i diritti fondamentali: come affermato infatti dalla Corte costituzionale, “quando venga in gioco il riferimento al godimento dei diritti inviolabili dell’uomo (...), il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero” (sentenza n. 62/1994).

Ma l’uguaglianza sancita dalla Costituzione è anche altro: l’art. 3, secondo comma, stabilisce infatti che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”. Tale principio implica il riconoscimento e la garanzia del diritto alla diversità, come diritto ad un trattamento diversificato in ragione di oggettive differenze, che devono essere non eliminate ma salvaguardate. In certe circostanze, infatti, trattare tutti allo stesso modo non è fattore di uguaglianza ma di profonda discriminazione: il principio richiamato indica che il diritto ad un trattamento uguale deve combinarsi con un trattamento che risponda alle effettive necessità della persona. Ed anche in questo caso, come si vedrà, il modo con cui il diritto all’istruzione è garantito nella nostra Costituzione è assai significativo.

Ed infine va segnalato il principio fondamentale contenuto nell’art. 9: “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica”. Cultura ed istruzione sono aspetti fortemente integrati, come ben sappiamo, come anche ricerca scientifica e istruzione: e la Costituzione ne fa un principio fondamentale, in quanto tale guida ed orientamento di tutto l’impianto costituzionale.

3. Le molte dimensioni dell’istruzione: a) la libertà di insegnamento

Veniamo dunque ad analizzare, alla luce del quadro complessivo indicato, la disciplina costituzionale riguardante l’istruzione.

Prima di tutto, però, va chiarito l’ambito concettuale dell’espressione “istruzione”, mettendola a confronto con altre espressioni vicine. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 7/1967, ha affermato al riguardo che per *insegnamento* deve intendersi “l’attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere”; per *istruzione* “l’effetto intellettuale di tale attività”, ed infine per *educazione* “l’effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti”. Tuttavia, per ammissione della stessa Corte costituzionale, tale distinzione ha valore indicativo ma non assoluto: serve cioè come criterio orientatore, ma da essa non devono trarsi conseguenze immediate sul piano operativo. In generale sembra potersi rilevare la differenza concettuale tra i tre termini (ricordiamo anche che l’art. 30 impone ai genitori l’obbligo di “istruire” ed “educare” i figli, tenendo distinti i due concetti), ma anche la loro stretta connessione (tanto è vero che lo stesso art. 30 appena richiamato indica entrambi come doveri dei genitori nei confronti dei figli).

Piuttosto, deve essere operata una distinzione generale tra la *libertà di insegnamento* e il *diritto all’istruzione*. Come è evidente, il primo versante è riferito a chi istruisce, il secondo a chi riceve l’istruzione. Vedremo tuttavia che queste due dimensioni sono fortemente legate tra loro.

Partiamo tuttavia dal primo aspetto, che possiamo chiamare la *libertà di insegnamento*.

Il primo comma dell’art. 33 stabilisce che “L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento”. Evidente è il collegamento tra tale previsione e l’art. 9 sopra richiamato: lo sviluppo della cultura e della ricerca, come si è detto, richiede che sia riconosciuta e garantita a chi insegna la massima libertà nel definire i contenuti e le modalità di trasmissione del sapere. Come è stato affermato, infatti, “la promozione della cultura non va intesa solo alla stregua di un’insopprimibile aspirazione alla conoscenza e di un irrinunciabile fattore di emancipazione degli individui e della società nel suo complesso: essa rappresenta una preziosa risorsa ed un alimento dei

regimi democratici i quali di una consapevole, meditata e critica lettura del reale non possono e non devono fare a meno (FONTANA G., 100). Quindi lo sviluppo della cultura e la connessa libertà di insegnamento è funzionale allo stesso sviluppo democratico della società, poiché “la conoscenza viene potentemente confermata come fondamento del processo democratico di decisione e come preconditione per la partecipazione e il controllo” (RODOTÀ S., 135).

Va insieme chiarito che la libertà di insegnamento di cui alla disposizione costituzionale non deve essere intesa soltanto con riferimento all’arte e alla scienza, come potrebbe dedursi da una interpretazione letterale dell’art. 33: essa invece deve riferirsi ad ogni forma di manifestazione del pensiero (politica, religiosa, sociale, storica, ecc.), poiché la libertà di insegnamento è ricompresa nella più generale libertà di manifestazione del pensiero sancita dall’art. 21 della Costituzione.

Ma la libertà di insegnamento presuppone, almeno nella prospettiva moderna, l’istituzione di scuole, all’interno delle quali quella libertà possa essere esercitata (e mediante le quali, ovviamente, sia garantito il diritto all’istruzione dei cittadini). La scelta della Costituzione, in tal senso, è di prevedere un sistema in cui ad un obbligo per lo Stato di istituire “scuole statali per tutti gli ordini e gradi” corrisponde un diritto per gli enti privati “di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato”. Quindi un obbligo da una parte (per lo Stato), una libertà dall’altra (i privati possono istituire scuole solo se vogliono farlo): il che ancora significa, in altri termini, che le scuole “private” possono esserci come non esserci, mentre quelle pubbliche devono esserci necessariamente. Si è così parlato di un vincolo costituzionale per lo Stato a costituire e mantenere scuole pubbliche e università statali, ma al contempo si è rilevato come il sistema delineato dalla Costituzione rigetti l’estremo opposto, e, cioè, la visione monopolistica in capo allo Stato dell’istruzione (SANDULLI A., 3307).

Ma in che modo la libertà di insegnamento è garantita all’interno di tali scuole?

In generale (ovvero sia per le scuole pubbliche che per quelle private) si deve dire che ogni insegnante, titolare della libertà di insegnamento, ha diritto di scegliere in che modo insegnare, vale a dire come esporre i contenuti, con quale sensibilità leggerli e trasmetterli, con quali metodi didattici, e così via: come si è detto, infatti, la libertà di insegnamento costituisce un ambito di esplicazione della libertà di manifestazione del pensiero riconosciuta ad ogni persona dall’art. 21 Cost. Tuttavia tutto ciò ha un limite, proprio in quanto alla libertà di insegnamento del docente deve corrispondere il diritto all’istruzione dei discenti: per tale ragione, ad esempio, un insegnante che insegna storia non può decidere di insegnare algebra invocando la libertà di insegnamento, perché in tal modo sarebbe gravemente leso il diritto dell’alunno di ricevere l’insegnamento di cui ha bisogno. Ed anche rimanendo nell’ambito dell’insegnamento di storia, il medesimo docente non sarà libero di scegliere quale periodo storico analizzare, ma dovrà attenersi alle indicazioni nazionali (emanate magari mediante “Linee guida”) relative al tipo di scuola nella quale presta la propria attività. Ecco dunque che la libertà dell’insegnante è limitata ovvero indirizzata da alcuni criteri generali dettati dal sistema dell’istruzione: questo definisce infatti le materie di studio, i programmi da seguire, i percorsi da realizzare, e così via, all’interno dei quali opera la libertà di insegnamento dei docenti. Al riguardo deve infatti ricordarsi come sia compito dello Stato fissare, con legge, le norme generali sull’istruzione (art. 117, secondo comma, Cost.), nonché i livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.).

Se quanto detto vale in generale per tutte le scuole (pubbliche o private che siano), per le scuole private va aggiunta un’ulteriore considerazione. Tali scuole, infatti, possono essere istituite avendo come riferimento una prospettiva religiosa oppure, più in generale, culturale o ideologica: nel contesto italiano, esse sono per lo più di ispirazione cristiana e cattolica in particolare, ma vi

sono anche scuole di diverso orientamento religioso o anche di altra impostazione. Per questo tipo di scuole, è logico pensare che a chi vi insegna sia richiesto di condividere quell'impostazione, o perlomeno di non avversarla: libera ovviamente la scuola stessa, sulla base di proprie valutazioni, di far insegnare chi sia ideologicamente distante, ma allo stesso modo deve essere garantito a tale scuola di scegliere i propri insegnanti (anche) sulla base del loro orientamento. Perché ciò è garanzia del diritto della scuola stessa a perseguire i propri obiettivi formativi.

Concludendo questa parte, torniamo per un momento a quanto si è detto in relazione al sistema "scuola pubblica/scuola privata".

L'impostazione della Costituzione impone dunque che un sistema pubblico vi sia, "per ogni ordine e grado". E ciò se da un lato è la dimensione corrispondente al diritto di istruirsi (nel senso che perché questo diritto possa essere garantito occorre che siano istituite scuole), dall'altro è principio che richiama l'art. 3, secondo comma, della Costituzione: la scuola è infatti uno degli strumenti mediante i quali la Repubblica "rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Per questo scuola pubblica deve significare scuola accessibile a tutti, scuola che garantisce condizioni di uguaglianza sia all'accesso che nella sua proposta formativa, scuola che mira a superare (o perlomeno a ridurre) le disuguaglianze di fatto esistenti nella società. Questo, ed altro ancora, è il contenuto della previsione costituzionale della "scuola pubblica": ove pubblica, tra l'altro, non significa soltanto "statale", ma anche "regionale", "comunale" o altro, a seconda delle competenze attribuite ai diversi enti e delle modalità organizzative che l'ordinamento decida di darsi.

Per quanto riguarda invece le scuole private, occorre precisare alcuni aspetti. In primo luogo il fatto che, per l'ordinamento, non tutte le scuole private sono poste sullo stesso piano: alcune, infatti, sono considerate "private" a tutti gli effetti, nel senso che svolgono la propria attività come meglio credono, ma non sono inserite a pieno titolo nel sistema pubblico dell'istruzione (pur dovendo comunque essere inserite in appositi elenchi regionali). Di conseguenza, non possono rilasciare titoli di studio riconosciuti, ma possono fornire soltanto una formazione che chi riceve può "spendere" al di fuori di riconoscimenti formali (e tuttavia la legge riconosce la frequenza di tali scuole ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, di cui si dirà). Al contrario, vi sono scuole che sono inserite nel sistema pubblico dell'istruzione: esse sono private in tutto e per tutto, ma possono fornire una formazione che lo Stato ritiene equivalente a quella fornita nelle scuole pubbliche. Di conseguenza, tali scuole possono rilasciare titoli al pari delle scuole pubbliche.

È a questo secondo tipo di scuole che fa riferimento l'art. 33, quarto comma, della Costituzione, quando stabilisce che "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". Si tratta, in sostanza, di un "patto" tra lo Stato e tali scuole: il primo riconosce la possibilità alle seconde di fornire una formazione "al posto" di quella pubblica; le seconde però devono garantire di fornire una formazione "equipollente" (che non significa "uguale", ma della medesima consistenza) a quella fornita dalle scuole pubbliche. Tutto ciò vale però, occorre sottolineare, per quelle scuole che "chiedono la parità", ovvero che intendono far parte del "sistema nazionale di istruzione" (e che quindi possono rilasciare titoli di studio con valore legale, analoghi a quelli pubblici): sono quelle scuole definite "paritarie" dalla legge n. 62/2000 (e che possono essere istituite anche dagli enti locali), cui vengono imposti alcuni obblighi (da quello di accogliere ogni studente a quello di seguire un programma educativo in armonia con la Costituzione e con gli obiettivi ministeriali; dall'obbligo di avvalersi di personale insegnante qualificato a quello di sottoporsi al sistema nazionale di

valutazione). Per le scuole che non intendono far parte di tale sistema invece, nessun obbligo di questo tipo è richiesto.

Un'ultima considerazione al riguardo del "sistema pubblico/privato" dell'istruzione. Il compito attribuito al sistema di istruzione di rilasciare titoli di studio aventi valore legale, unito alla possibilità di regolare l'istruzione e l'accertamento dei risultati dell'insegnamento, fa sì che il sistema dell'istruzione riassuma in sé le caratteristiche proprie sia di un *servizio* (erogare istruzione, accertare i livelli di apprendimento) che di una *funzione*, accompagnata da atti autoritativi (appunto, il rilascio di titoli di studio conseguenti ad una valutazione dei risultati ottenuti dagli studenti).

4. Segue: b) il diritto all'istruzione

L'altro versante del tema è costituito, come si è detto all'inizio, dal diritto all'insegnamento, ovvero dal diritto ad essere istruiti. Un diritto riconosciuto non soltanto dalla nostra Costituzione: l'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino stabilisce infatti che "Ogni individuo ha diritto all'istruzione" e che essa "deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed 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". Analogamente, e coerentemente, l'art. 1 della legge italiana n. 53 del 2003 stabilisce che il sistema educativo di istruzione e di formazione è finalizzato a "favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia".

L'istruzione, dunque, come elemento essenziale non soltanto, come si è visto, "per la società" e per le garanzie dello sviluppo democratico di questa, ma anche per la persona nella sua *crescita e valorizzazione*: una concezione dunque che non limita il diritto all'istruzione alla necessità, pur importante, di "trovare un lavoro", oppure all'opportunità di guadagnarsi una certa posizione sociale, ma ne coglie la dimensione costitutiva della realizzazione di sé. Si è affermato, in conclusione, che il diritto all'istruzione comporta la necessità di assicurare alla persona "un percorso di conoscenza che le consente di formarsi, di crescere, di affrancarsi dai retaggi sociali e, al contempo, di integrarsi e contribuire attivamente al benessere della società" (SANDULLI A., 3308).

Alcuni aspetti della disciplina costituzionale di tale diritto sono già emersi da quanto appena detto sulla libertà di insegnamento: l'obbligo di un sistema pubblico dell'istruzione, le condizioni poste alle scuole private che chiedono la parità, e così via, sono tutti principi finalizzati a garantire il diritto di tutti ad essere istruiti.

Ma la Costituzione non si ferma a tali previsioni; essa stabilisce altresì che "la scuola è aperta a tutti" (art. 34, primo comma). Cosa significa tale principio? Quali conseguenze se ne devono trarre?

Se leggiamo i lavori preparatori, emerge con chiarezza la volontà dei Costituenti: con tale principio si voleva sancire il diritto di ciascuna persona a ricevere un'istruzione che fosse il più possibile completa e qualitativamente avanzata, e che tale diritto fosse riconosciuto a tutti, senza alcuna distinzione di condizione sociale, economica o di altro genere. In tale ultimo senso, il principio in esame costituisce una delle tante applicazioni del principio generale d'eguaglianza stabilito, come si è visto, dall'art. 3 della Costituzione: se tutti sono uguali, tutti devono essere garantiti allo stesso modo nel loro diritto ad essere istruiti. Pertanto, come affermato dalla Corte costituzionale, "nessun tipo e ordine di studi, e delle connesse attività didattiche, può essere precluso ai cittadini dell'uno e dell'altro sesso" (sentenza n. 173/1983). In termini propriamente

giuridici si è usata un'espressione forte: si è detto che la disposizione dell'art. 34 comporta il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dell'azione dei pubblici poteri. Il che significa da un lato che il diritto all'istruzione è un diritto "a prestazione": cioè non è sufficiente che lo Stato lo riconosca, ma è necessario che predisponga gli strumenti e i mezzi necessari per garantirlo. In secondo luogo, che in quanto tale occorre che tale diritto richieda l'impegno della Repubblica a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (...) che impediscono il pieno sviluppo della persona umana": cioè è da ascrivere nell'ambito dell'uguaglianza sostanziale, e richiede pertanto un impegno della Repubblica per renderlo effettivo. In tale direzione vanno gli ulteriori principi affermati dalla nostra Carta costituzionale: in primo luogo, che l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è gratuita; ed ancora, che "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". Tali previsioni, come ancora affermato dalla Corte costituzionale, "valgono a garantire il diritto all'istruzione, malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona" (sentenza n. 215/1987).

Tuttavia l'insieme di tali disposizioni richiede un chiarimento in ordine a cosa deve intendersi come "gratuito". L'aspetto della gratuità, infatti, potrebbe essere riferito, sul piano interpretativo, a tutto ciò che è necessario perché l'attività di insegnamento possa essere realizzata: vale a dire a tutto ciò che è inerente all'organizzazione del servizio scolastico (scuole, aule attrezzate, insegnanti: con conseguente divieto di imporre agli studenti il pagamento di una tassa scolastica erariale) come anche a quanto serve perché quel servizio possa essere usufruito da tutti (libri di testo, materiale scolastico, trasporto, doposcuola, refezione, controlli sanitari necessari per la frequenza della scuola, e così via).

Tuttavia la Corte costituzionale ha da sempre limitato la portata della gratuità, proprio in considerazione delle altre previsioni costituzionali ricordate: in sostanza, essa ha affermato che il diritto all'istruzione gratuito si concreta ed "esaurisce mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi", mentre le restanti misure possono riguardare (soltanto) "le famiglie più bisognose di ausilio" (sentenza n. 7/1967). E ciò in quanto, più in generale, anche il principio della gratuità, in quanto diritto sociale, "deve essere adempiuto nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio" (sentenza n. 125/1975).

In altri termini, quello della gratuità dell'istruzione resta un obiettivo posto allo Stato, ma non è un diritto pieno da parte di tutti i potenziali utenti: lo Stato infatti, che deve garantire anche altri diritti e che ha risorse necessariamente limitate, deve valutare le risorse economiche di cui dispone per decidere come utilizzarle.

Una dimostrazione pratica di questo ragionamento si ha con la disciplina legislativa sulla gratuità dei libri di testo: il decreto legislativo n. 297/1994 stabilisce, all'art. 156, che "Agli alunni delle scuole elementari, statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, i libri di testo, compresi quelli per i ciechi, sono forniti gratuitamente dai comuni, secondo modalità stabilite dalla legge regionale". In sostanza, è soltanto agli alunni delle scuole elementari che la legge garantisce libri di testo gratuiti; per gli altri tale diritto è condizionato al possesso di determinati requisiti, stabiliti dalla legge.

Una considerazione, ancora, sul principio per cui "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi". Qui la Costituzione parte da un presupposto di fondo: la scuola dell'obbligo è per tutti, e quindi il suo servizio è per tutti, cioè "universale"; mentre per quanto riguarda il dopo-obbligo il criterio è selettivo (nel senso che non

deve necessariamente essere garantito a tutti). Ed infatti i “gradi più alti” dell’istruzione possono essere organizzati solo per una minoranza della popolazione: ma l’accesso ad essi non può essere pregiudicato da ragioni di carattere economico.

Un ultimo punto occorre segnalare: la legge vigente consente di porre delle limitazioni all’accesso delle università (sono previsti dei corsi di laurea, come noto, “a numero chiuso”). Tale previsione ha posto problemi di compatibilità costituzionale, con riguardo alla richiamata disposizione contenuta nell’art. 34 (“la scuola è aperta a tutti”), sia con riguardo a quanto stabilisce l’ultimo comma dell’art. 33, per il quale le università “hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti da leggi dello Stato”.

La Corte costituzionale ha risposto a tali dubbi con la sentenza n. 282/1998, in cui si rileva che esiste una normativa dell’Unione europea che prescrive, in vista dell’analogia dei titoli universitari rilasciati nei diversi Paesi dell’Unione e del loro reciproco riconoscimento, standard di formazione minimi, a garanzia che i titoli medesimi attestino il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all’esercizio delle attività professionali corrispondenti. In tutti questi casi, si prescrive che gli studi teorici si accompagnino necessariamente a esperienze pratiche, acquisite attraverso attività cliniche o, in generale, operative, che si devono svolgere in strutture idonee ed attrezzate adeguatamente: pertanto, “ciò implica e presuppone che tra la disponibilità di strutture e il numero di studenti vi sia un rapporto di congruità, in relazione alle specifiche modalità dell’apprendimento”. In sostanza, dunque, il “numero chiuso” può essere giustificato in tutti quei casi in cui la qualità della formazione (e, dunque, il diritto all’istruzione) possa essere effettivamente garantito soltanto ad un numero ristretto di studenti: e tale esigenza è da considerare prevalente rispetto al diritto di ciascuno di accedere ai corsi universitari.

5. Il dovere di istruirsi: il problema dell’estensione dell’obbligo scolastico

Come si è detto all’inizio, la nostra Costituzione non concepisce quello all’istruzione soltanto come un diritto, ma anche alla stregua di un obbligo, sebbene limitatamente all’istruzione inferiore: “L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria”.

Questa previsione si giustifica per quanto detto all’inizio circa la complementarietà tra diritti ed obblighi: istruirsi è un diritto per la persona, ma è anche un suo obbligo, perché in tal modo si contribuisce, in spirito di solidarietà, al “progresso materiale o spirituale della società”. La società, detto in altro termini, ha bisogno dell’apporto di ciascuno, e tale apporto comporta in primo luogo la necessità di avere acquisito un certo grado di conoscenza dei problemi e dei meccanismi sociali, quale il sistema di istruzione dovrebbe essere in grado di garantire. L’istruzione, in sostanza, si configura, secondo la nostra Costituzione, come “un servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva” (SANDULLI A., 3308).

Circa il contenuto di tale obbligo, la Costituzione pone un termine minimo (“almeno otto anni”), che il legislatore potrà ampliare ma non diminuire. Il legislatore italiano ha dato attuazione al disposto costituzionale con molti interventi, che si sono succeduti modificando ogni volta la soluzione precedente: sì che ricostruire il quadro complessivo risulta assai faticoso.

In un primo tempo (legge n. 1859/1962), era stato stabilito che l’obbligo si considerava assolto con il conseguimento della licenza media, indipendentemente dal numero di anni di frequenza della scuola. Anche chi non conseguiva la licenza media poteva considerarsi sottratto dall’obbligo al momento del compimento dei quindici anni, purché avesse frequentato la scuola per almeno otto anni.

Con la legge n. 9/1999 l’obbligo è stato portato da otto a nove anni (nella prospettiva di un eventuale ulteriore ampliamento a dieci anni): a coloro i quali, adempiuto tale obbligo, non

intendessero proseguire gli studi nell'istruzione secondaria superiore, veniva garantito il diritto di frequentare iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale.

Successivamente il legislatore è ancora intervenuto: prima con la legge n. 30/2000, la quale ha stabilito che “L'obbligo scolastico inizia al sesto anno e termina al quindicesimo anno di età”, e poi con la legge n. 53 del 2003, che assicura “a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età”, e stabilisce altresì che “la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere legislativamente sanzionato; nei termini anzidetti di diritto all'istruzione e formazione e di correlativo dovere viene ridefinito ed ampliato l'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione”. Il successivo Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 76, che ha dato attuazione all'ultima legge richiamata, ha precisato che “il diritto-dovere ha inizio con l'iscrizione alla prima classe della scuola primaria”, e che “i giovani che hanno conseguito il titolo conclusivo del primo ciclo sono iscritti ad un istituto del sistema dei licei o del sistema di istruzione e formazione professionale (...) fino al conseguimento del diploma liceale o di un titolo o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età”. Rispetto alla previsione della legge del 2003, con una modifica intervenuta nel 2004 (legge n. 40 del 2004), la dizione “istituti tecnici”, che era stata eliminata, viene reintrodotta, stabilendo che “Fanno parte del sistema dell'istruzione secondaria superiore i licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali”.

Infine (almeno sino ad oggi...), la legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 622) ha stabilito che “L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età”.

La situazione attuale può essere ricostruita riportando quanto indicato dalle circolari ministeriali più recenti: “Nell'attuale ordinamento, l'obbligo di istruzione dopo il primo ciclo si assolve, di norma, con la frequenza dei primi due anni di un percorso di istruzione secondaria di secondo grado o di istruzione e formazione professionale nonché mediante la stipula di un contratto di apprendistato [...]. I dieci anni dell'obbligo si collocano nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, che si estende fino al 18° anno di età o comunque sino al conseguimento di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età”.

In sostanza, dunque, nel corso degli anni il legislatore ha ampliato l'obbligo di istruzione e formazione, facendone oggetto di un unico obbligo: quale conseguenza di tale passaggio, si è prodotta una specie di integrazione tra sistema di istruzione e sistema della formazione.

Il mancato adempimento dell'obbligo è sanzionato sul piano amministrativo ed anche su quello penale, sia per quanto riguarda il minore inadempiente che con riguardo anche a chi deve effettuare la vigilanza (di norma, i genitori). Non è stata tuttavia prevista alcuna sanzione per l'inadempienza agli ultimi due “nuovi” anni di obbligo scolastico: resta pertanto penalmente sanzionata solo l'inadempienza all'obbligo scolastico sino al termine della scuola secondaria di primo grado. Analogamente non sono previste sanzioni per la violazione dell'obbligo formativo.

Un'ultima precisazione: la legge consente di adempiere all'obbligo scolastico anche senza la frequenza di scuole, allorché “i genitori dell'obligato o chi ne fa le veci intendano provvedere privatamente o direttamente all'istruzione dell'obligato”: in tal caso, però, i genitori “devono dimostrare di averne le capacità tecnica od economica e darne comunicazione anno per anno alla competente autorità” (art. 11 del decreto legislativo n. 297 del 1994).

6. Il diritto all'istruzione, l'inclusione e l'integrazione delle persone con disabilità

Nei paragrafi precedenti si è visto come il diritto all'istruzione, nel suo evolversi e nel suo strutturarsi, sia strettamente intrecciato con i principi costituzionali: e la strettezza delle maglie di questo ordito è ben dimostrata dal diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

La Costituzione non prevede, agli articoli 33 e 34, che abbiamo analizzato, alcuna specifica tutela per le persone con disabilità. La Carta repubblicana del 1948 si limita a prevedere, all'art. 38, terzo comma, che “Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale”; si tratta di una previsione piuttosto scarna, che sembra risentire, anche nei termini utilizzati, di una diversa sensibilità nei confronti della disabilità complessivamente considerata.

E in effetti il diritto all'istruzione delle persone con disabilità ha a lungo fatto fatica ad affermarsi come situazione giuridica soggettiva qualificabile come un vero e proprio diritto (NOCERA S., 12), nonostante la dottrina giuridica abbia sin da subito considerato l'art. 38 come una disposizione precettiva (e quindi immediatamente vincolante) e non programmatica (VIOLINI L., 776). La legislazione ordinaria in materia di diritto all'istruzione ha conosciuto uno sviluppo piuttosto lungo e l'ambito scolastico si è dimostrato fondamentale per il progressivo inserimento delle persone con disabilità nella società italiana (COLAPIETRO C., 34).

Il sistema era inizialmente improntato a una separazione degli ambiti educativi: secondo quanto previsto dalla legge n. 1869/1962 era possibile inserire gli alunni “disadattati scolastici” in “classi differenziali”, aventi al massimo 15 alunni ciascuna (così l'art. 12, primo e quarto comma, della legge n. 1869/1962); e la legge n. 444/1968 prevedeva che “per i bambini dai tre ai sei anni affetti da disturbi dell'intelligenza o del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali, lo Stato istituisce sezioni speciali presso scuole materne statali e, per i casi più gravi, scuole materne speciali” (art. 3, terzo comma). Un primo segnale di cambiamento si ebbe con l'approvazione della legge n. 118/1971, ove si disponeva che l'istruzione dell'obbligo dovesse avere luogo “nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali” (art. 28, secondo comma della legge appena citata). Un'impostazione del genere, però, era tesa più a garantire la possibilità di adempiere ad un obbligo (quello scolastico, appunto, sul quale ci siamo soffermati nei paragrafi precedenti) che al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (NOCERA S., 12). Con la legge n. 517/1977 si andò quindi a prevedere, con riferimento all'istruzione elementare, l'integrazione “a favore degli alunni portatori di *handicaps* con la prestazione d'insegnanti specializzati” (art. 2, secondo comma); e, nella scuola media, si statuiva la possibilità di ricomprendere nel programma “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”; inoltre, si fissava un numero massimo di 20 componenti per gli alunni delle classi nelle quali fossero stati presenti allievi con disabilità (art. 7, secondo e terzo comma).

Il punto di arrivo dell'evoluzione legislativa del diritto all'istruzione dei disabili è rappresentato da quanto contemplato nella legge n. 104/1992 (“Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”); l'art. 12 di essa, rubricato “diritto all'educazione e all'istruzione”, dispone, al suo primo comma, che il bambino con disabilità, di età compresa fra 1 e 3 anni, abbia diritto all'integrazione negli asili nido. Di seguito, la legge afferma che “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” (art. 12, secondo comma), definendo l'obiettivo (art. 12, terzo comma) e i tratti fondamentali dell'integrazione scolastica (art. 13). Possiamo qui limitarci a sottolineare come

l'integrazione scolastica non sia una vacua formula né si limiti a essere una somma del diritto all'educazione, del diritto all'istruzione e del diritto alla formazione professionale, ma si configuri come un 'nuovo' diritto sociale, che dunque deve essere garantito attraverso l'utilizzo di strumenti appropriati e che deve tendere allo "sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione" (TROILO S., 7). Il quadro normativo si è poi ulteriormente arricchito; ad esempio, la legge n. 17/1999 è andata a modificare alcuni articoli della legge-quadro del 1992, con particolare riferimento al diritto all'istruzione universitaria delle persone con disabilità; ancora, la legge n. 170/2010 è andata a definire una disciplina particolare circa il diritto all'istruzione delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), con misure di supporto per l'istituzione scolastica e interventi a favore dei nuclei familiari (ARCONZO G.) .

Inoltre, va sottolineato come la garanzia del diritto all'istruzione delle persone con disabilità debba molto alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Basti citare la sentenza 215/1987, richiamata già nel paragrafo 3, con la quale la Consulta si è pronunciata a proposito della conformità alla Costituzione della disciplina contenuta in una disposizione della già richiamata legge n. 118/1971, nella quale si affermava, all'art. 28, terzo comma, che "sarà facilitata [...] la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie". La Corte dichiarò l'incostituzionalità della norma in questione nella parte in cui prevedeva una semplice agevolazione ("sarà facilitata ... la frequenza alle scuole...") anziché la piena garanzia del godimento del diritto all'istruzione ("è assicurata ... la frequenza alle scuole"). Ed è importante mettere in evidenza come il giudice delle leggi, nel dichiarare l'esistenza di un pieno diritto all'istruzione delle persone con disabilità, abbia fatto riferimento a quel "complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale", dei quali abbiamo parlato nei paragrafi precedenti. La Costituzione prevede che "la scuola è aperta a tutti" e riconosce quindi l'istruzione come diritto di ogni cittadino; alla luce di questo, si può quindi affermare che l'art. 34, primo comma, Cost. "pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo 'nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità' apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini" (così la Corte costituzionale, appunto, al punto 6 della sent. 215/1987; per un esauriente commento alla sentenza in questione si rinvia a MORO C., 3064 ss.).

Più di recente, la Consulta s'è pronunciata nuovamente a proposito del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, con particolare riferimento al numero delle ore di insegnamento di sostegno (sent. 80/2010).

Alle garanzie del diritto all'istruzione delle persone con disabilità riconducibili al diritto italiano ne vanno aggiunte altre: pensiamo, ad esempio, a quanto previsto in alcune importanti fonti di diritto internazionale. In proposito si può fare riferimento all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge n. 18/2009, all'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o, ancora, all'art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 15 della Carta sociale europea.

Il quadro che abbiamo descritto è piuttosto complesso: il diritto all'istruzione delle persone con disabilità ha conosciuto diverse fasi, dalla ghettizzazione degli studenti disabili, relegati in classi e scuole speciali, all'inserimento (da intendersi come attribuzione di uno spazio "a sé" all'interno della comunità scolastica, senza un'eliminazione completa dei diaframmi fra lo studente

con disabilità e gli studenti “normali”), all’integrazione (con un impegno focalizzato più sulla situazione soggettiva dello studente con disabilità che sulle condizioni oggettive che ne determinavano l’esclusione), sino alla fase che è ora in corso, quella dell’inclusione (VIGILANTI C., 4). Ma l’inclusione non può intendersi come una collocazione passiva della persona con disabilità all’interno del sistema scolastico, ma deve tendere tenacemente verso una sempre maggiore partecipazione attiva dello scolaro e dello studente con disabilità alla vita della collettività (scolastica o, per gli studenti universitari, accademica) e della società nel suo insieme (NOCERA S., 9).

7. Il diritto all’istruzione dei minori stranieri

Nell’affermare all’art. 31 che la Repubblica protegge l’infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo, la Costituzione italiana pone le basi per la tutela di quel superiore interesse del minore che troverà riconoscimento anche nella successiva legislazione nazionale e internazionale. Come chiarito all’art. 28 del testo unico in materia di immigrazione, d.lgs. 286/1998, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all’unità familiare e riguardanti i minori, «deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall’articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176». Tale convenzione rappresenta la fonte internazionale più importante in materia di promozione e tutela dei diritti dell’infanzia. Essa sancisce un generale divieto di discriminazione, per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica, origine nazionale, ecc., nel godimento dei diritti affermati nella Convenzione stessa, tra i quali figura anche il diritto all’istruzione.

Considerata la funzionalità del diritto all’istruzione allo sviluppo della persona sia nella sua dimensione individuale che sociale, non è mai stato revocato in dubbio che tale diritto dovesse essere riconosciuto anche agli stranieri. In tema di istruzione degli stranieri, la disposizione legislativa di riferimento è l’art. 38 del d.lgs. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione), il quale prevede che i minori stranieri presenti sul territorio siano soggetti all’obbligo scolastico e ad essi si applichino tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all’istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. L’effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l’attivazione di appositi corsi ed iniziative per l’apprendimento della lingua italiana. Lo stesso articolo 38 prevede che “la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d’origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni”. L’art. 45 del d.P.R. 394/1999 (regolamento di attuazione al testo unico in materia di immigrazione) prevede che “i minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all’istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani”. Al riguardo l’articolo 6 d.lgs. 286/1998 esclude espressamente i provvedimenti attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie dagli ambiti per i quali deve essere esibito il permesso di soggiorno (BIONDI DAL MONTE F., 2013, 181 ss.).

Per quanto riguarda la durata dell’obbligo formativo – come abbiamo visto al paragrafo 5 – con riferimento ai minori stranieri si ritiene che essa debba essere collegata, funzionalmente, al conseguimento di un titolo di studio. Ciò al fine di evitare che un minore privo di documenti debba abbandonare gli studi al compimento della maggiore età senza aver conseguito il titolo di studio (di

scuola secondaria di secondo grado), che nel sistema italiano si ottiene generalmente dopo il compimento del diciottesimo anno di età. Sul punto soccorre anche l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel precisare che il diritto all'istruzione non si esaurisce nell'accesso alle strutture scolastiche, ma deve concretarsi anche nella possibilità di trarre vantaggio dall'istruzione ricevuta, vedendosi riconoscere ufficialmente gli studi compiuti (si ricorda che il diritto all'istruzione trova riconosciuto all'art. 2 del Prot. n. 1 alla Cedu). E a conferma di tale interpretazione, il Consiglio di Stato ha sottolineato la necessità di consentire il completamento degli studi allo straniero che ha raggiunto la maggiore età, poiché negare il conseguimento del titolo al termine di un percorso di studi «rischia di condurre a risultati irragionevoli», avendo «l'inaccettabile effetto di impedire al cittadino straniero il completamento del corso di studi superiore per la sola ragione che è diventato maggiorenne» (cfr. Consiglio di Stato, sent. 27 febbraio 2007, n. 1734).

Ai sensi del già citato art. 45, l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previste per i minori italiani e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. In particolare si prevede che i minori stranieri siano iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa, tenendo conto, tra i vari aspetti: dell'ordinamento degli studi nel paese di provenienza, che può determinare l'iscrizione a una classe immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica; del corso di studi eventualmente seguito nel paese di provenienza; del titolo di studio eventualmente posseduto; dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione. Spetta al collegio dei docenti formulare le proposte per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi, evitando comunque la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri.

Sul punto sono intervenute alcune circolari amministrative, tra le quali si segnala la circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dell'8 gennaio 2010, che ha previsto un limite al numero degli alunni stranieri da distribuire in ciascuna classe scolastica in modo da non superare «di norma» la soglia del 30%. L'indicazione può essere derogata dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale in determinate circostanze, come ad esempio in caso di alunni stranieri nati in Italia che abbiano un'adeguata competenza della lingua italiana, o per ragioni di continuità didattica di classi già composte nell'anno trascorso, o ancora in caso di necessità per l'assenza di soluzioni alternative. Tale circolare è richiamata anche nella circolare n. 51 del 18 dicembre 2014, recante "Iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2015/2016", la quale prevede che per gli alunni con cittadinanza non italiana si applicano le medesime procedure di iscrizione previste per gli alunni con cittadinanza italiana. In relazione alla distribuzione degli alunni con cittadinanza non italiana, si precisa che è necessario programmare il flusso delle iscrizioni con azioni concertate e attivate territorialmente con l'Ente locale e la Prefettura e gestite in modo strategico dagli Uffici Scolastici Regionali, fissando – di norma – dei limiti massimi di presenza nelle singole classi di studenti con cittadinanza non italiana con ridotta conoscenza della lingua italiana. La circolare precisa altresì che ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 19 gennaio 2007, n. 251, i minori titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria hanno accesso – come peraltro i minori stranieri non accompagnati – agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per i cittadini italiani. Si rammenta inoltre che anche per gli alunni con cittadinanza non italiana sprovvisti di codice fiscale è consentito effettuare la domanda di iscrizione on line. Una funzione di sistema, infatti, consente la creazione di un cosiddetto "codice provvisorio", che, appena possibile, l'istituzione scolastica dovrà sostituire sul portale SIDI con il codice fiscale definitivo. La circolare richiama, infine, la nota prot. n. 2787

del 20 aprile 2011 della Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica, in ordine alle modalità di applicazione delle norme relative al riconoscimento di titoli di studio e certificazioni straniere. Tali principi e direttive sono state riprese per l'anno scolastico 2016/2017 nella circolare n. 22 del 21 dicembre 2015, recante "Iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2016/2017".

Per una compiuta disamina delle problematiche e delle indicazioni operative in tema di integrazione scolastica degli alunni stranieri occorre inoltre fare riferimento alle "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri", adottate nel febbraio 2014. Nell'ambito di tali Linee guida una specifica attenzione è dedicata proprio alla lingua, al fine di accompagnare e sostenere lo sviluppo linguistico degli alunni stranieri, consentendo loro di impadronirsi in modo pieno e ricco della lingua e delle sue funzioni. Ciò comporta l'elaborazione di modelli organizzativi e di percorsi dedicati, nella consapevolezza che il percorso didattico dell'italiano L2 è un compito "innovativo che si discosta sia dell'insegnamento di una lingua materna semplificata, sia da quello di una lingua straniera". Positiva al riguardo la differente modulazione dei percorsi di insegnamento della lingua italiana, per neo-arrivati e nelle successive fasi di inserimento. Viene inoltre ribadito il principio secondo il quale, per imparare rapidamente la lingua italiana l'alunno straniero deve innanzitutto essere inserito nella classe di appartenenza, individuando come strumento essenziale per realizzare una partecipazione attiva quello dei laboratori linguistici "che restano l'anello decisivo di tutto il sistema di integrazione". Nelle Linee guida si dà altresì atto dell'importanza del plurilinguismo nella scuola, indicando tra le modalità di riconoscimento della diversità linguistica anche l'insegnamento delle lingue non comunitarie diffuse tra gli allievi (arabo, cinese, russo, giapponese), mediante corsi di insegnamento aperti agli alunni madrelingua e agli alunni italiani.

In conformità a tale quadro normativo e giurisprudenziale, molte leggi regionali in materia di integrazione dei cittadini stranieri hanno espressamente affermato il diritto dei minori stranieri presenti sul territorio regionale all'accesso ai servizi per l'infanzia, ai servizi scolastici e agli altri interventi previsti in materia di diritto allo studio, in condizione di parità con i minori italiani (si veda ad esempio l'art. 6, comma 41, della l.r. Toscana 29/2009).

Nessuna distinzione viene operata con riferimento all'accesso agli interventi per il diritto allo studio, anche non destinati alla generalità degli studenti, come borse di studio, prestiti d'onore e servizi abitativi che devono essere riconosciuti a tutti gli studenti, italiani e stranieri, in condizione di parità. In riferimento a tali prestazioni, viene espressamente esclusa la condizione di reciprocità (artt. 39 del d.lgs. 286/1998 e 46 del d.P.R. 394/1999). Al riguardo la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che neppure la condizione di residenza protratta sul territorio regionale può ritenersi conforme a Costituzione quale requisito di fruizione di finanziamenti, assegni di sostegno allo studio, sovvenzioni per l'apprendimento della lingue straniere. Misure di tale tipo si ispirano infatti ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che – a parere della Corte – non ha alcun rapporto con "la durata della residenza" (sent. 222/2013, si veda anche 2/2013).

8. Rilievi conclusivi

L'analisi dei principi costituzionali e della loro attuazione nella normativa nazionale fanno emergere le molteplici declinazioni del tema e le prestazioni, misure, azioni ad esso correlate.

Il principio che sembra uniformare la materia è efficacemente sintetizzato nel primo capoverso dell'art. 34 Cost., laddove si afferma che la scuola è aperta a tutti. Tale "apertura" ha visto progressivi aggiustamenti nel succedersi della legislazione, verso la garanzia di accesso per gli studenti meritevoli, ma privi di mezzi; verso la garanzia dell'istruzione per i minori in condizione di disabilità; verso l'affermazione della parità di trattamento tra minori italiani e stranieri nell'accesso

alla scuola; verso la ricerca di un equilibrio tra sistema scolastico pubblico e privato; verso la protezione della libertà degli insegnanti e il corrispondente diritto dei discenti.

Il quadro delineato pone in evidenza in primo luogo il ruolo che la Repubblica, nelle sue diverse articolazioni, è chiamata a svolgere, stante “l’interesse pubblico al soddisfacimento di bisogni individuali di importanza collettiva, evidentissimo nel caso in cui si tratti di perseguire finalità etico-sociali mediante la cultura del cittadino”, come affermato nella sentenza n. 7/1967 della Corte costituzionale. In tale contesto, un’importanza prioritaria è affidata al sistema scolastico, quale laboratorio sociale permanente e sede di formazione della futura società.

Per queste ragioni risultano quanto mai rilevanti le indicazioni fornite dal Giudice delle leggi ormai quasi vent’anni fa, ma sempre più attuali, quando proprio in riferimento all’art. 34 Cost. chiariva la necessità di garantire il diritto all’istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. E ciò perché l’inserimento nella scuola e l’acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel “pieno sviluppo della persona umana” cui tende la Costituzione. Per cui, se l’obiettivo è quello di garantire per tutti il pieno sviluppo della persona e se, dunque, compito della Repubblica è apprestare i mezzi per raggiungerlo, vanno rimosse quelle condizioni che tale sviluppo possano ostacolare (sia essa di ordine economico, che psico-fisico, ecc.): e la scuola è la prima istituzione mediante la quale tale obiettivo fondamentale deve essere perseguito (Corte cost. 215/1987, cit.).

Il tutto nella prospettiva dell’uguaglianza sostanziale, affinché tutti i minori non soltanto siano posti in condizione di parità nell’accesso alla scuola, ma sia altresì data loro la possibilità effettiva di partecipare al proprio percorso scolastico, acquisendo le nozioni che esso offre e conseguendone i positivi apporti per la loro formazione personale e sociale.

Bibliografia di riferimento:

ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, Napoli, 2014.

ARCONZO G., *Il diritto all’istruzione dei soggetti affetti da dislessia o da altro disturbo specifico dell’apprendimento. Prime osservazioni in margine alla legge n. 170 del 2010*, 7 marzo 2011, in <http://www.forumcostituzionale.it>

BALDASSARE A., *Diritti inviolabili*, in Enc. giur. Treccani, XI, Roma, 1989, ad vocem.

BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997.

BENVENUTI M., *L’istruzione come diritto sociale*, in ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, Napoli, 2014, 147 ss.

BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013.

BIONDI DAL MONTE F., *La lingua come strumento di integrazione scolastica delle nuove minoranze tra prospettive internazionali e diritto interno*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2015, 1-29.

CATELANI A., *Diritto all’istruzione e pluralismo scolastico*, in <http://www.pensareildiritto.it/>.

CODINI E., *Il diritto allo studio e alla formazione professionale e culturale*, in CODINI E., CUTINI R., FERRERO M., OLIVANI P., PANNIZZUT D., POMPEI D., *I diritti sociali degli stranieri*, Torino, 2009, 39 ss.

COLAPIETRO C., *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011

- FERRAJOLI C.F., *Il diritto all'istruzione dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, in RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, 211 ss.
- FONTANA G., Art. 33, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 675 ss.
- FONTANA G., *La libertà di insegnamento*, in ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, 99 ss.
- MARZUOLI C., *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003.
- MATTIONI A., *Scuola pubblica e scuola privata*, in *Dig. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997.
- MORO C., *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 3064 ss.
- NOCERA S., *Il diritto alla partecipazione scolastica. Normativa e giurisprudenza per la piena partecipazione scolastica degli alunni con disabilità*, Vicalvi (FR), 2015.
- PACE A., *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Diritto e società*, 2013, 31 ss.
- PENASA S., *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in CORTESE F. (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, 2014.
- POGGI A.M., Art. 34, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 699 ss.
- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Scritti scelti*, Padova, 1999.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.
- ROSSI E., *Commento all'art. 2*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, vol. I, Torino, 2006, 38 ss.
- ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNI M., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013.
- RUGGERI A., *Diritto all'istruzione*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2008, 769 ss.
- SANDULLI A., *Istruzione*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, 3305 ss.
- SARACENO C., SARTOR N., SCIORTINO G. (a cura di), *Stranieri e disuguali*, Bologna, 2013.
- TROILO S., *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, 29 marzo 2016, in <http://www.forumcostituzionale.it>
- VIGILANTI C., *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, 7 marzo 2012, in <http://www.forumcostituzionale.it/>.
- VIOLINI L., Art. 38, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 775 ss.
- ZINCONE G. (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Bologna, 2009.