UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

Scuola democratica e principio di partecipazione. Profili costituzionali

Relatore: Chiar.ma Prof.ssa Giuditta Matucci
Correlatore: Prof. Andrea Gratteri

Tesi di laurea di
Federico Rossi
Matr. 457913

Anno accademico 2024/2025

Ai miei studenti, presenti e futuri

Indice

Introduzione.....**1**

Capitolo I – La scuola «aperta a tutti»: dall'Assemblea Costituente ai giorni nostri

1.1 La scuola secondo l'Assemblea Costituente 3

1.2 Verso l'effettività del principio della «scuola aperta a tutti» 12

Capitolo II – La partecipazione degli studenti al processo formativo e alla vita scolastica

2.1 La partecipazione degli studenti con disabilità al processo formativo: il Piano Educativo Individualizzato e il Gruppo di Lavoro Operativo 34

2.2 Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.....43

2.3 La partecipazione degli studenti agli organi collegiali della scuola. 53

Capitolo III – La partecipazione di genitori e docenti alla vita scolastica

3.1 Profili costituzionali e limiti della libertà di insegnamento: libertà *nella* scuola e *della* scuola.....64

3.2 Cenni sulla partecipazione dei docenti agli organi collegiali scolastici 83

3.3 La partecipazione dei genitori agli organi collegiali scolastici. 86

Conclusioni.....93

Bibliografia.....105

Introduzione

Qual è la portata del principio sancito dall'art. 34 Cost. per cui la scuola è «aperta a tutti»? Quali sono i destinatari della norma? Il percorso di attuazione del principio è ancora in corso o si è concluso? La partecipazione democratica degli studenti all'interno della scuola può dirsi davvero effettiva e rispondente ai loro interessi? Qual è il ruolo costituzionale di docenti e famiglie quali principali attori della scena educativa? Obiettivo del presente elaborato è tentare di fornire una possibile risposta a queste domande, in un'analisi che non può non iniziare dai lavori svolti da Padri e Madri Costituenti, per poi terminare con alcune riflessioni in merito allo stato attuale dell'ordinamento scolastico.

La prima parte dell'elaborato, conseguentemente, si articolerà in due parti: una riguardante l'evoluzione e il significato del principio della scuola «aperta a tutti», partendo dall'analisi dei lavori all'interno della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, con le relazioni degli onorevoli Moro e Marchesi, passando poi per il progetto di Costituzione che, all'allora articolo 28, recitava «la scuola è aperta al popolo», fino ad arrivare all'espressione contenuta nell'attuale art. 34 Costituzione; l'altra, invece, andrà a esaminare le principali riforme che, a partire dall'inizio degli anni Sessanta, hanno contribuito a rendere la scuola del nostro Paese «aperta a tutti».

Si analizzeranno, in particolare, gli interventi che hanno contribuito maggiormente a tale apertura, non solo per i meno abbienti così come inizialmente pensato all'interno dell'Assemblea Costituente, bensì per chiunque si trovi in situazioni di particolare bisogno. Si presterà un'attenzione specifica, infatti, a quella serie di riforme, riguardanti le istituzioni scolastiche, che hanno permesso di superare la logica della segregazione tra "normali" e "anormali"; seguendo le fasi di inserimento, integrazione e inclusione degli studenti con disabilità, si avrà modo, per il tramite di una ricognizione normativa non solo a livello nazionale, ma anche internazionale, di verificare il grado di attuazione dell'art. 34 Cost., in relazione a quanto disposto dagli articoli 2, 3 comma 2 e 38 della nostra Carta Fondamentale.

Nella seconda parte, invece, saranno approfondite le misure e gli strumenti previsti dalla legge quadro n. 104/1992 atti a garantire, all'interno delle scuole, una partecipazione

effettiva degli studenti con disabilità ai procedimenti che li riguardano, soprattutto alla definizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI), un documento redatto dal Gruppo di Lavoro Operativo (GLO), che vede la partecipazione diretta dell'interessato, della sua famiglia e dell'istituzione scolastica, fondamentale a garantire la piena e massima espansione della personalità dell'alunno nel suo percorso formativo. Si tratterà, inoltre, anche del futuro della persona con disabilità una volta terminata l'esperienza scolastica, con il progetto di vita così previsto dalla legge n. 328/2000. Il tema della partecipazione degli studenti all'interno delle istituzioni scolastiche, comunque, riguarda anche la loro presenza all'interno degli organi collegiali: ruoli, funzioni, compiti che saranno analizzati, anche alla luce delle loro criticità, per stabilire il livello di coinvolgimento degli studenti in quella piccola democrazia in miniatura che è la scuola.

L'ultima parte, poi, si concentrerà sulla libertà di insegnamento prevista all'art. 33 della Costituzione, declinata nella sua accezione di libertà *nella* scuola e *della* scuola, esaminandone i contenuti e i limiti; non si potrà non trattare, infine, nuovamente il tema della partecipazione degli altri due soggetti (docenti e famiglie) all'interno degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche, del pari coinvolti nell'assolvimento della funzione intrinsecamente educativa della scuola.

Comune ad ogni parte del seguente elaborato sarà, ad ogni modo, uno sguardo critico alla legislazione precedente, a quella vigente, nonché ad alcune riforme attualmente in discussione, finalizzato a mettere in evidenza, fra l'altro, quel divario tra ciò che dovrebbe essere, così come previsto dalle norme, e ciò che è (o sarà) la realtà dei fatti.

Cap. I - La scuola «aperta a tutti»: dall'Assemblea Costituente ai giorni nostri.

1.1. La scuola secondo l'Assemblea Costituente.

Per comprendere a pieno la portata universalistica dell'espressione *scuola aperta a tutti* contenuta nel primo comma dell'art. 34 Cost., è necessario analizzare la sua nascita (e conseguente evoluzione) partendo dal progetto di Costituzione della Repubblica italiana[1].

Il dibattito riguardante quest'articolo è stato dominato dal confronto politico tra Partito Comunista Italiano e Democrazia Cristiana: a quest'ultimo si deve l'inserimento del diritto all'istruzione all'interno della nostra Carta costituzionale e la successiva impostazione del dibattito, quasi interamente assorbito dal tema del rapporto tra istruzione pubblica e privata[2]. Emblematica la dichiarazione dell'on. Marchesi contenuta nella sua relazione alla I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione:

«Pensavo che in una Carta Costituzionale si potesse bensì affermare il diritto all'istruzione nel titolo che determini le libertà politiche e i diritti del cittadino: ma che il complesso dei temi particolari riguardanti lo sviluppo della cultura nazionale e l'ordinamento della scuola spettasse alla competenza di altra Assemblea e dovesse perciò essere contemplato in sede di normale attività legislativi e risoluto per legge. […] …nella Costituzione di Weimar del 1919 una intera sezione con nove copiosi articoli (142-150) è dedicata all'istruzione, compresa quella religiosa, e agli istituti di insegnamento; e a tale criterio sembra ispirato o almeno è conforme l'intendimento di un grande Partito italiano, quello della Democrazia Cristiana, il quale in due autorevoli documenti ha mostrato di voler includere appunto il tema della scuola nel quadro delle linee costituzionali»[3].

Il 30 luglio 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione assegna come relatori in tema di principi dei rapporti sociali (culturali) gli onorevoli Moro

---

[1] Il testo del progetto della Costituzione, le relazioni elaborate nella I Sottocommissione alla Costituzione, nonché gli interventi dei Padri Costituenti contenuti nel presente capitolo sono reperibili sul sito della Camera dei deputati al seguente indirizzo: https://legislatureprecedenti.camera.it/

[2] Sul tema S. CASSESE, *Art. 33-34,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Zanichelli/Il Foro italiano, Bologna-Roma 1976, pag. 215 ss. e G. GALAZZO, *«Obbligatoria e gratuita»: riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto all'istruzione*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, pag. 330 ss.

[3] Relazione Marchesi pag. 35. I documenti di cui si fa riferimento sono U. TUPINI, *La Nuova costituzione. Presupposti, lineamenti garanzie,* Roma 1946 e G. GONNELLA, *Il programma della Democrazia cristiana per la nuova costituzione. Relazione al primo Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana,* Roma 24-27 aprile 1946.

(DC) e Marchesi (PCI). Il tema della scuola viene affrontato in maniera diversa: per quel che interessa la trattazione di questo capitolo, Marchesi evidenzia la necessità di permettere a *tutto quanto il popolo* di frequentare la scuola[4], mentre Moro non affronta direttamente la questione, ma si limita a sottolineare l'importanza dell'educazione e dell'istruzione finalizzati alla realizzazione della personalità dell'uomo[5]. In proposito, merita particolare attenzione il seguente passaggio dell'esponente della Democrazia Cristiana, per il quale il diritto all'educazione

«è diritto a ricevere adeguate prestazioni educative. Ma anche diritto a ricevere un determinato contenuto di esse, il quale sia tutto coerente a quella premessa di libertà, di dignità e di autonomia della persona dalla quale esso scaturisce»[6].

Il riferimento alle adeguate prestazioni educative e al loro contenuto è da ricondursi alle diverse posizioni dei relatori che permeano il dibattito in Assemblea Costituente: in questo caso, oltre al su menzionato rapporto tra istruzione pubblica e privata, preoccupazione della DC era quella di assicurare, per il tramite dello Stato, una opportunità al completamento dell'educazione con l'insegnamento di «verità religiose che son ricche di suggestioni morali ed adatte a dare al fanciullo ed al giovinetto il senso della sua dignità di uomo e di cittadino»[7].

Il 18 ottobre 1946 inizia la discussione nella prima Sottocommissione: la seduta si apre con uno schema, presentato dagli onorevoli Moro e Marchesi, in cui vengono esposti i punti di accordo e disaccordo relativamente al tema dei principi dei rapporti sociali (culturali). Entrambi i relatori concordano sul seguente testo:

[4] «Oggi il problema educativo non riguarda più un ceto di fortunati o di favoriti, ma tutto quanto il popolo, compresi quei tanti milioni di servi e quei *plebei miseri ac proletari* che ormai sono così potenti fattori di vita sociale. […] È prima necessità della vita nazionale che l'alfabeto – potente nemico della miseria economica – sia imposto ad ogni cittadino in ogni plaga d'Italia. […] bisognerà portare nelle scuole medie e superiori la classe lavoratrice che finora ne è stata esclusa». Relazione Marchesi pag. 36.

[5] «C'è innanzi tutto il diritto dell'uomo alla istruzione ed educazione, le quali sviluppino gradualmente la personalità […]. Si tratta dell'acquisto delle cognizioni e dei motivi vitali che danno un tono alla personalità e le permettono di assumere una posizione definita e responsabile con speciale riferimento alla vita sociale. […] il primo senso dell'obbligo dell'istruzione e dell'educazione non riguarda il rendere servizi sociali, […] ma l'attuazione della propria personalità nelle sue esigenze spirituali e morali.» Relazione Moro pag. 45.

[6] Relazione Moro pag. 45.

[7] Relazione Moro pag. 50.

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

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

L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età[8].

La formulazione viene poi approvata all'unanimità il 29 ottobre 1946 a seguito di una rapida discussione volta a chiarire il significato delle parole *attitudine* e *profitto*: ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto, cioè, prescindendo dall'appartenenza a un determinato ambiente sociale o una particolare condizione economica (Moro); la capacità non è sufficiente a giustificare il diritto all'istruzione, se non è accompagnata dal profitto, cioè dal lavoro (Marchesi)[9].

Il testo finale dell'art. 28 del progetto di Costituzione viene presentato alla presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947 e risulta nella struttura più vicino all'attuale art. 34 Cost.:

La scuola è aperta al popolo.

L'insegnamento inferiore, impartito per almeno otto anni, è obbligatorio e gratuito.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione.

La repubblica assicura l'esercizio di questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie, ed altre provvidenze, da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali e parificate.

[8] Seduta di venerdì 18 ottobre 1946, pag. 267.
[9] Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, seduta del 29 ottobre 1946 pag. 314 ss. Il secondo comma subirà minori modifiche sempre all'interno della stessa seduta: verrà sostituita la parola «legge» con «repubblica» e «assegni» con «sussidi».

L'importanza del diritto all'istruzione viene sottolineato dallo stesso Presidente della Commissione Meuccio Ruini il quale, nella sua relazione al progetto finale di Costituzione, afferma che:

«Uno dei punti al quale l'Italia deve tenere è che nella sua costituzione, come in nessun'altra, sia accentuato l'impegno di aprire ai capaci e meritevoli, anche se poveri, i gradi più alti dell'istruzione. Alla realizzazione di questo impegno occorreranno grandi stanziamenti; ma non si deve esitare; si tratta di una delle forme più significative per riconoscere, anche qui, un diritto della persona, per utilizzare a vantaggio della società forze che resterebbero latenti e perdute, di attuare una vera ed integrale democrazia.»

La realizzazione stessa della democrazia, quindi, deve avvenire grazie al contributo di tutti e ciascuno, anche di chi non può permettersi, a causa delle proprie condizioni economiche, di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione. La scuola diventa il luogo e il mezzo per la realizzazione della persona in quanto tale, in ossequio al disposto degli articoli 2 e 3 comma 2 della Costituzione, indipendentemente dalla situazione di povertà in cui versava buona parte del popolo italiano nel secondo dopoguerra. Questo non è che un primo riconoscimento della funzione di valorizzazione dell'individuo all'interno di un ordinamento democratico che si pone in rottura con il passato fascista: un ordinamento veramente democratico che permette, grazie all'apertura della scuola al popolo, a tutti di contribuire alla vita politica, economica e sociale del Paese[10].

Proseguendo con la trattazione del progetto di Costituzione, la discussione generale dell'art. 28 inizia, in Assemblea Costituente, il 4 marzo 1947. Dagli interventi dei Costituenti emergono due orientamenti che aiutano ulteriormente a ricostruire il significato del lemma in esame: c'è chi sostiene che l'espressione *la scuola è aperta al*

[10] Di notevole rilevanza è, a proposito, l'intervento dell'on. Laconi nella seduta del 5 marzo 1947. «Questa affermazione di diritti e di libertà credo si ridurrebbe a qualcosa di dottrinario e di vuoto se noi non ci proponessimo, attraverso la Costituzione, di distruggere le condizioni attraverso le quali il fascismo si è affermato e ha potuto negare le libertà dei cittadini; se non ci proponessimo di consolidare nel nostro Paese uno schieramento di forze che sia interessato alla democrazia […], di dare al popolo la strada aperta verso l'avvenire. […] In questo senso, all'articolo 7 della Costituzione va affermato che è ufficio della Repubblica «rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e la eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana». In questo senso è affermato, cioè, che lo Stato non deve limitarsi ad un riconoscimento formale delle libertà e dei diritti del cittadino, ma deve intervenire nella vita sociale, economica e politica per rendere effettivo il godimento di questi diritti. Così lo Stato interverrà a tutelare la famiglia, ad assicurarle le condizioni minime di esistenza; così lo Stato interverrà ad assicurare ad ogni cittadino, che abbia capacità e merito, l'insegnamento scolastico» pag. 1781 e 1782.

popolo sia pleonastica; e chi la difende, sottolineandone la necessità. Del primo gruppo si possono menzionare gli interventi degli onorevoli Lucifero e Della Seta[11] mentre, del secondo, gli interventi degli onorevoli Binni, Bruni, Bernini e Marchesi. Quest'ultimi mettono in evidenza l'apertura della scuola come mezzo di elevazione di ciascun individuo, ponendo l'accento chi più sul fine ultimo del percorso scolastico e chi più sull'effettivo accesso alla scuola da parte dei meno abbienti[12].

Nelle sedute del 29 e 30 aprile 1947, durante la discussione degli emendamenti all'art. 28, si forma il tuttora vigente testo dell'attuale art. 34 Costituzione. Tra questi l'emendamento presentato dall'on. Mazzei propone l'abolizione del primo comma del progetto e l'incorporamento del terzo e del quarto in un unico comma[13].

---

[11] Così l'on. Lucifero: «Una delle manifestazioni tipiche del momento storico in cui questa Costituzione è stata fatta, è tutta una serie di affermazione ideologiche e, mi si perdoni, certe volte anche di affermazioni demagogiche. Per esempio, io leggo nell'articolo 28 – lo porto a mo' di citazione - «la scuola è aperta al popolo», scusatemi, che cosa significa? La scuola, soprattutto quella di Stato, è del popolo.» Assemblea Costituente, seduta del 4 marzo 1947 pag. 1731 e così l'on. Della Seta «il progetto pecca alquanto di prolissità. L'art. 28, ad esempio, dice: «la scuola è aperta al popolo» Ma è inutile dirlo, è pleonastico. Basta dire, come poi è detto «L'insegnamento inferiore, impartito per almeno otto anni, è obbligatorio e gratuito» e «la scuola è aperta al popolo, dice il primo comma dell'articolo 28. Questo comma, forse, è pleonastico» Assemblea Costituente, seduta del 5 marzo 1947 pag. 1768 e seduta pomeridiana del 21 aprile 1947 pag. 3145.

[12] Così l'on. Binni «Due grandi principi vengono affermati nei due articoli 27 e 28; e se anche la loro formulazione può essere emendata o trovata forse generica e un po' retorica, questi due grandi principi, cioè la libertà di insegnamento e la possibilità per tutti di entrare in qualsiasi grado della scuola, evidentemente corrispondono al punto storico della nostra società, corrispondono alle esigenze interne del mondo moderno, corrispondono alle esigenze cioè di portare il maggior numero di persone al possesso dell'istruzione, della tecnica e alla consapevolezza conseguente di questo possesso […] dare al numero maggiore possibile di persone il possesso di cognizioni, ma insieme dare ad esse la possibilità e la consapevolezza della loro destinazione umana» Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 17 aprile 1947 pag. 2989; così l'on. Bruni «il soffio innovatore di una Costituzione può essere soprattutto avvertito e valutato rispetto alla possibilità concreta che è in grado di offrire a ogni cittadino di elevarsi moralmente ed intellettualmente. […] Fa bene perciò l'articolo 28 ad estendere a tutti indistintamente i fanciulli l'insegnamento inferiore «obbligatorio e gratuito», come dice il progetto di Costituzione, per la durata di almeno otto anni.» Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 18 aprile 1947 pag. 3042; così l'on. Bernini «noi ci apprestiamo a votare, certo concordi, il grande principio rivoluzionario per cui i poveri potranno accedere all'istruzione» Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 19 aprile 1947 pag. 3114 e, infine, l'on. Marchesi «D'altra parte si sente la necessità di fare avanzare verso i gradi superiori della cultura quelli che ne sono stati esclusi non per difetto d'ingegno, ma per difficoltà economiche finora insuperabili. Questo è un punto veramente nuovo della nostra Costituzione. Il 1° comma dell'articolo 28 dice: «La scuola è aperta al popolo». Frase demagogicamente presuntuosa ed irrisoria, se non corrispondesse a un intimo convincimento e a una ferma risoluzione. E sarà compito e onore dell'Assemblea legislativa affidare a quest'articolo la risoluzione del problema scolastico che implica il rinnovamento di tutta la vita nazionale.» Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 22 aprile 1947 pag. 3206.

[13] "L'insegnamento inferiore, impartito per almeno otto anni, è obbligatorio e gratuito. La Repubblica assicura agli allievi meritevoli, privi di mezzi, la possibilità di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze da conferirsi per concorso" Assemblea Costituente, seduta del 29 aprile 1947 pag. 3385.

Le ragioni della sua proposta, oltre a essere mosse da una «esigenza tecnica indiscutibile che in un testo costituzionale i termini (nel caso specifico: popolo) vengano usati sempre nel medesimo senso», risiedono in una più specifica individuazione del diritto all'istruzione: non un «diritto che avrebbero i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione» bensì una «esigenza di assicurare a tutti la possibilità di percorrere tutti i gradi dell'istruzione, più precisamente, di assicurare a tutti, anche ai non abbienti, attraverso opportune provvidenze economiche, la possibilità di frequentare le scuole medie e superiori di ogni ordine»[14].

Nell'arco della seduta del 29 aprile vengono proposti altri emendamenti al primo comma e sono gli onorevoli Bruni, Bosco Lucarelli, Rodi, e Marconi a chiedere la sostituzione della parola *popolo* con la parola *tutti*. L'on. Pistoia, invece, presentando un emendamento volto ad aggiungere al secondo comma il testo «*Lo stato provvede all'alunno tutta l'assistenza di cui ha bisogno per la frequenza della* scuola» arricchisce di significato la disposizione in esame:

«L'articolo 28 dice che «la scuola è aperta al popolo». […] Senonché, questo principio è consacrato nella legislazione da circa cento anni, risale cioè al 1859 con la legge Casati. Ma poiché, per quanto la scuola fosse aperta al popolo, non era sempre frequentata, il legislatore pensò di renderla obbligatoria ed il 15 luglio 1877 sanciva questa norma. Noi siamo, onorevoli colleghi, a cento anni quasi dalla consacrazione del principio secondo cui la scuola è aperta al popolo, ed a 60 anni dal giorno in cui è stata resa obbligatoria l'istruzione pubblica. Tuttavia fa brutta mostra di sé l'analfabetismo in determinate regioni e in certi strati sociali d'Italia. Perché? Perché lo Stato non ha creato le condizioni atte a far sì che il popolo possa frequentare questa scuola. […] Se lo Stato non provvede a tutta l'assistenza necessaria per il mantenimento di questi ragazzi noi, votando l'articolo 28, non potremo assolutamente mettere in pratica il nobile principio per cui la scuola è

[14] Sul lemma popolo: «ora è chiaro che la parola «popolo», come è usata nell'articolo 28 del progetto, ha un significato profondamento differente da quello che ha nell'articolo 1. Quivi, infatti, il termine «popolo» equivale a «universalità di cittadini» mentre nel caso attuale sta ad indicare il complesso dei ceti meno abbienti, dei ceti popolari, come suol dirsi con una espressione che non si può accettare perché è o classista, o significativa di una inferiorità sociale che siamo ben lungi dall'ammettere.» Per il passaggio completo dell'on. Mazzei cfr. Assemblea Costituente, seduta del 29 aprile 1947, pag. 3385 e 3386.

aperta al popolo: questo principio rimarrà un pleonasmo, e di qui la ragione del mio emendamento»[15].

È evidente come, dall'analisi di questi emendamenti, la realizzazione dei principi contenuti negli art. 2 e 3 comma 2 della Costituzione per il tramite della scuola si limiti, nella visione dei Padri Costituenti, ai meno abbienti, tralasciando le altre categorie di individui che potrebbero beneficiarne. Si può, tuttavia, prospettare una visione più ampia riguardante, in questo caso, i temi della scuola e del lavoro (il cui legame è già stato evidenziato dall'on. Marchesi nella I Sottocommissione) con l'analisi di altri due emendamenti: il primo proposto dall'on. Colitto, il secondo dall'on. Valenti.

Interessante, da questo punto di vista, non è solo la finalità lavorativa che la scuola possiede nella visione dei Padri e delle Madri Costituenti e che si desume da diversi loro interventi[16], ma il preciso rapporto tra questa e una specifica categoria di persone: gli inabili e, segnatamente, i minorati della vista.

La Repubblica, inoltre, assume gratuitamente l'educazione e l'avviamento al lavoro e professionale dei cittadini inabili, con speciale riferimento ai minorati della vista, per un dovere di solidarietà umana e sociale e col proposito di recuperarne alla collettività nazionale le residue capacità di lavoro.

La Repubblica assicura l'esercizio di questo diritto con la creazione di appositi istituti e di corsi specializzati, con borse di studio ed assegni familiari, e soprattutto con la emanazione di norme per il collocamento obbligatorio e la previdenza per la vecchiaia degli inabili, servendosi degli enti, istituti ed organizzazioni esistente o da costruire[17].

[15] Assemblea Costituente, seduta del 29 aprile 1947 pag. 3387.
[16] A titolo esemplificativo, si pensi all'emendamento proposto dagli onorevoli Franceschini, Gortani, Bosco Lucarelli e Bianchini Laura che proponeva di aggiungere al terzo comma le parole *l'istruzione professionale è sviluppata e diffusa secondo le esigenze del lavoro* e il suo conseguente svolgimento. L'on. Franceschini, infatti, sottolineava la capacità innovativa della nostra Costituzione a porsi non solo sul piano giuridico-tecnico, ma anche su un piano pratico e sociale; sue preoccupazioni preminenti erano la «*necessità urgente di un rapido sviluppo intensivo ed estensivo dell'istruzione tecnico-professionale che sentono masse numerosissime di nostri giovani»,* la necessità che lo Stato *«assuma, nella stessa sua Costituzione, l'impegno preciso di curare in ogni modo la Scuola del lavoro»* tanto da citare, nel suo intervento, la formula di Costantino Pecorelli *«la scuola serve l'industria, l'industria serve la scuola»*. Per l'intervento completo, cfr. Assemblea Costituente, seduta del 29 aprile 1947, pag. 3387 ss.
[17] Emendamento dell'on. Colitto.

La Repubblica, inoltre, assume gratuitamente l'educazione e la rieducazione professionale dei cittadini inabili[18].

Come si relaziona la scuola *aperta al popolo*, finalizzata al mondo del lavoro, con una determinata categoria di persone che non può realizzarsi completamente nell'arco della propria vita, con le premesse contenute nel primo articolo del progetto *l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro*? Si scorge, nell'intervento dell'onorevole Valenti, una scuola in grado di recuperare al lavoro gli inabili, superando la logica binaria dell'«uomo pienamente capace e l'uomo assolutamente incapace» di lavorare conseguente all'impostazione del progetto di Costituzione[19].

La funzione di recupero della scuola nei confronti degli inabili viene prospettata seguendo l'impostazione separatista dell'epoca: scuola sì aperta a tutti, *ma* con la creazione di istituti separati e specializzati, rispettando il disposto dell'art. 38 c. 3 Cost. L'idea di una scuola come ambiente inclusivo aperto alle diversità e alle diverse forme di disabilità, alla valorizzazione delle differenze, al riconoscimento di un ruolo partecipativo degli alunni all'interno degli istituti, è lontana dalla mentalità della seconda metà del Novecento: in questi passaggi, così come in quelli precedenti, però, emerge la volontà di dare un significato innovatore alla scuola e al diritto all'istruzione; ciò che conta per i Costituenti, per il momento, è che anche i privi di mezzi, capaci e meritevoli, possano partecipare alla formazione della vita politica, economica e sociale del paese.

Le potenzialità universalistiche dell'art. 34 Cost. saranno esplorate e valorizzate dalla dottrina postuma all'approvazione dell'articolo e, in particolare, vale la pena ricordare alcuni passaggi del famoso discorso di Piero Calamandrei dal titolo "*Difendiamo la scuola democratica",* pronunciato al terzo Congresso dell'Associazione a Difesa della

[18] Emendamento dell'on. Valenti.

[19] «Vediamo, allora, che il testo costituzionale, a proposito del lavoro in relazione alla scuola, pone e considera due soli soggetti aventi diritto alla educazione ed alla assistenza: ossia l'uomo pienamente capace e l'uomo assolutamente incapace (articolo 28 e articolo 34); l'uomo, cioè, che ha una piena capacità di lavorare e quello che non ne ha nessuna. Ma in mezzo a queste due categorie ve ne è una terza, cioè quella degli inabili, […] la categoria di coloro che non posseggono intere ed intatte le proprie capacità lavorative. […] Per costoro non ha nulla da fare la scuola? […] La scuola, con i sistemi pedagogico-scientifici più aggiornati, può fare miracoli e può recuperare al lavoro, qualche volta *in toto*, comunque e sempre in larghissima misura, gli inabili.» Assemblea Costituente, seduta del 29 aprile 1947, pag. 3392. Per ulteriori considerazioni sugli emendamenti Colitto e Valenti cfr. G. MATUCCI *Dall'inclusione all'universalizzazione, itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in ID. (a cura di), *Diritto all'istruzione e all'inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica,* FrancoAngeli, Milano, 2019, pag. 36 ss.

Scuola Nazionale (ADSN) a Roma, l'11 febbraio 1950; per il Padre Costituente, la scuola è *organo costituzionale,* un *organo vitale della democrazia,* con un ruolo centrale perché «serve a risolvere […] il problema centrale della democrazia: la formazione della classe dirigente, che non deve essere una casta ereditaria, chiusa», bensì una classe «aperta e sempre rinnovata dall'afflusso verso l'alto degli elementi migliori di tutte le classi, di tutte le categorie». Calamandrei ribadisce il ruolo preminente della democrazia a «permettere ad ogni uomo degno di avere la sua parte di sole e di dignità» e di come l'art. 34 «è l'articolo più importante della nostra Costituzione», ricordando l'impegno dello Stato a costituire le scuole in conformità ai principi posti dalla Costituzione stessa e di come la scuola sia espressione del principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3.

La ricostruzione dottrinale del significato dell'art. 34, negli anni successivi all'entrata in vigore della nostra Carta fondamentale, è stata caratterizzata da due diversi orientamenti[20].

Il primo individua, nel diritto all'istruzione, un diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa, dovendosi distinguere tra due momenti: quello dell'apertura della scuola, in cui non sono configurabili diritti, e quello dell'ammissione del privato al servizio, dove è configurabile un diritto soggettivo, pur condizionato alla sua concreta possibilità di attuazione (numero di posti disponibili); conseguentemente, la norma configura solamente un diritto di iscrizione alla scuola[21]. Una interpretazione restrittiva, avvalorata dal contributo di Sabino Cassese che evidenzia le potenzialità inespresse dell'art. 34 Cost., dovute, tra l'altro, a una «concezione aristocratica e selettiva della scuola»[22] e alla previsione di compromessi tra i due principali partiti che, alla fine, «finirono per far dimenticare alle sinistre quello che avrebbe dovuto essere il loro

[20] Per una ricostruzione del dibattito cfr. A. POGGI, *Art. 34,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione,* I, Torino 2006, pag. 704 e per un'analisi dei due diversi orientamenti MATUCCI *op. ult. cit.,* 34 e 35.
[21] A. MURA, *op. cit.,* 252.
[22] S. CASSESE, *op.cit.,* 213. Cfr. gli interventi della seduta del 30 aprile 1947, in cui l'on. Malagugini propone un emendamento volto a introdurre la parola «solo» prima della frase «I capaci e i meritevoli», in modo da impedire ai non meritevoli, seppur privi di mezzi, di arrivare ai più alti gradi di istruzione e l'intervento dell'on. Laconi a riguardo «Si voleva affermare un criterio di selezione; si voleva dare – come diceva poco fa l'onorevole Colonnetti – un indirizzo nuovo alla scuola. […] Premettendovi un «solo», l'accento del comma viene a spostarsi, e prevale l'affermazione di una norma pedagogica che ha il suo valore, ma che qui, in sede di Costituzione, appare troppo ovvia. L'onorevole Malagugini diceva poco fa: ce ne sarebbe bisogno per la scuola. Siamo d'accordo; ma qui a noi giova e preme affermare il concetto che, anche ai privi di mezzi, deve essere data la garanzia di poter accedere ai più alti gradi dell'istruzione» Assemblea Costituente, 3410.

obiettivo principale: l'estensione del diritto all'istruzione e le garanzie al suo effettivo esercizio»[23]. Una discussione definita «culturalmente arretrata» nella quale la disattenzione alla scuola e all'istruzione come «mezzo per assicurare l'effettiva uguaglianza dei cittadini» ha portato al mancato svolgimento dell'art. 3 c. 2 Cost. [24]

Il secondo riconosce al diritto all'istruzione un ruolo profondamente innovatore e, l'espresso collegamento tra gli artt. 3 e 34 Cost., comporta il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai singoli nei confronti dell'azione dei pubblici poteri. Questo orientamento, attualmente predominante, è sostenuto anche da Umberto Pototschnig che fa notare come, se ci fermasse al riconoscimento di un diritto meramente formale all'iscrizione della scuola, significherebbe che la Costituzione «ha riconosciuto un diritto di cui nessuno sentiva la mancanza»[25]; l'Autore sostiene che l'art. 34 afferma un diritto a godere dell'istruzione necessaria, «malgrado ogni possibile ostacolo di ordine economico e sociale con cui i singoli possono scontrarsi di fatto» e che è compito della Repubblica la rimozione di tali ostacoli, in modo che l'istruzione possa finalmente «cessare di essere il privilegio di alcuni e diventare il diritto di tutti»[26].

A conclusione di questa ricostruzione, rimane da analizzare quanto il principio della scuola aperta a tutti e dell'effettività del diritto all'istruzione siano stati messi in atto nella legislazione postuma all'approvazione della Costituzione e, soprattutto, come l'ordinamento affronta le specifiche esigenze degli alunni con disabilità, tenendo anche conto del ruolo di protezione della Repubblica, così come contenuto nell'art. 31 c.2 Cost., nei confronti dell'infanzia e della gioventù.

1.2. Verso l'effettività del principio della «scuola aperta a tutti».

L'ordinamento costituzionale repubblicano, nonostante l'entrata in vigore dei principi contenuti nell'art. 34 Cost., rimaneva disciplinato dalla normativa del ventennio fascista

[23] S. CASSESE, *op. cit.,* 220.
[24] S. CASSESE, *op. cit.* 222 e 225.
[25] Cfr. U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione (diritto allo)*, in *Enc. dir.,* XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 98 e la dichiarazione dell'on. Mazzei «Si potrebbe configurare un diritto di accesso a tutte le scuole di tutti gli ordini e i gradi: ma questo è un diritto non contestato e non contestabile, di cui è fatto superfluo fare menzione.» Assemblea Costituente, seduta del 29 aprile 1947, pag. 3385.
[26] U. POTOTSCHNIG, *op. cit.* 99.

caratterizzata da un clima giuridico-culturale escludente e discriminatorio[27]. La serie di atti della riforma Gentile dell'allora ministro della Pubblica Istruzione prevedeva, all'art. 5 del regio decreto del 31 dicembre 1923, n. 3126[28], l'estensione dell'obbligo scolastico anche a ciechi e sordomuti a patto che «non presentino altra anormalità che ne impedisca loro l'ottemperanza» e all'art. 415 del regio decreto del 26 aprile 1928, n. 1297[29] riconosceva, in capo al maestro e in caso di «atti di permanente indisciplina tali da lasciare il dubbio che possano derivare da anormalità psichiche», la possibilità di «proporre l'allontanamento definitivo dell'alunno» per poi vederlo assegnato all'interno di «classi differenziali istituite nel Comune» oppure, d'accordo con la famiglia, al «ricovero di istituti per l'educazione dei corrigendi»; seppure quest'ultima eventualità avvenisse «su parere conforme dell'ufficiale sanitario», era sufficiente il mero sospetto della presenza di "anormalità" per comprimere drasticamente il diritto all'istruzione e impedire la frequenza delle scuole "normali". A ciò si aggiungeva la disciplina contenuta all'interno del regio decreto del 6 maggio 1923, n. 1054[30], che prevedeva un sistema scolastico basato su una pluralità di scuole medie, ognuna delle quali permetteva l'iscrizione a una determinata scuola superiore, andando così a creare un'organizzazione scolastica centralizzata di tipo gerarchico e aristocratico, pensata a favorire la creazione di una élite studentesca. Non a caso, la riforma fu definita «la più fascista» dallo stesso Mussolini[31].

Nel primo periodo successivo all'entrata in vigore della Carta Fondamentale, in espressa attuazione dell'art. 34 Cost.[32], viene approvata la legge n. 1859 del 31 dicembre 1962,

---

[27] Per una ricostruzione storica del periodo prerepubblicano riguardante i temi dell'istruzione, si rinvia a M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, FrancoAngeli, Milano, 2019, in particolare pagg. 27-34, 68-73, 107 e 108 e all'articolo di M. DE CONCA, *Cento anni dalla riforma Gentile e c'è ancora tanta strada da fare*, consultabile sul sito Articolo33 al seguente indirizzo https://www.articolotrentatre.it/rivista/gennaio-2024/cent-riforma-gentile-tanta-strada#_ftnref1.

[28] Rubricato «Disposizioni sull'obbligo dell'istruzione».

[29] Rubricato «Regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare».

[30] Rubricato «Relativo all'ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali».

[31] Circolare ai prefetti delle città sedi universitarie, 6 dicembre 1923, "Il Popolo d'Italia", 292, 7 dicembre 1923.

[32] Testualmente, l'art. 1 della l. 1859/1962 rubricato «Fini e durata della scuola» al primo comma recita: «In attuazione dell'articolo 34 della Costituzione, l'istruzione obbligatoria successiva a quella elementare è impartita gratuitamente nella scuola media, che ha la durata di tre anni ed è scuola secondaria di primo grado»; al secondo comma è presente un richiamo generale ai principi della Costituzione, ma è evidente, ad avviso di chi scrive, l'intenzione del legislatore di sottolineare il collegamento con l'art. 2 Cost.: «La scuola media concorre a *promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino* (corsivo di chi scrive) secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva».

con la rubrica «Istituzione e ordinamento della scuola media statale», meglio conosciuta come riforma della scuola media unica.

La legge prevedeva un obbligo scolastico dalla durata di tre anni, da adempiere con il conseguimento della licenza media oppure, al compimento del quindicesimo anno di età e avendo frequentato per almeno otto anni, l'obbligo cessava di essere in vigore; inoltre, d'accordo con la visione dell'epoca in cui l'agenzia educativa famiglia aveva un peso non indifferente in relazione alle scelte riguardanti l'istruzione dei minori, i genitori potevano curare per proprio conto l'istruzione dei figli, salvo l'obbligo periodico di informare le autorità scolastiche[33]. L'adempimento dell'obbligo, infine, era facilitato per i meno abbienti tramite la previsione di agevolazioni, sempre in ottemperanza all'idea di *aprire la scuola a tutti.* La volontà di perseguire l'intento dei Padri e delle Madri Costituenti era così evidente e pregnante che il legislatore, nel prevedere queste facilitazioni economiche, si era preoccupato di renderle applicabili «agli alunni delle scuole medie per ciechi, anche se accolti come interni negli istituti specializzati»[34].

Il legislatore del 1962, nell'istituire la scuola media unica, continuava a seguire la logica della separazione prevedendo, oltre alle tradizionali classi ordinarie, scuole speciali e classi differenziali, con il precipuo scopo di accogliere «alunni disadattati scolastici»[35]. Il DPR n. 1518 del 22 dicembre 1967 faceva rientrare, all'interno di questa definizione, due categorie di alunni: chi era indirizzato alle scuole speciali a causa della propria condizione di disabilità e chi, invece, era indirizzato alle scuole "normali" ma inserito in classi differenziali. Era quindi presente una logica di separazione totale (segregazione) e parziale: la prima per gli alunni che «presentano anomalie o anormalità somatopsichiche» tali da impedire loro, aprioristicamente, la frequenza nelle scuole comuni; la seconda per gli alunni «ipodotati intellettuali non gravi, disadattati ambientali, o con anomalie del comportamento» per i quali era possibile e prevedibile il reinserimento nella scuola comune[36]. L'impianto così brevemente descritto era improntato su un approccio medico-clinico nei confronti della disabilità, fortemente caratterizzato dalla previsione di misure assistenziali giustificate dall'assunto della totale irrecuperabilità di una parte degli alunni

[33] Art. 8 della legge 1859/1962.
[34] Art. 9 della legge 1859/1962.
[35] Art. 12 della legge 1859/1962.
[36] Art. 30 D.P.R. 1518/1967.

disadattati scolastici, segnatamente quelli destinati alle scuole speciali, con buona pace dei principi costituzionali contenuti negli articoli 2 e 3 comma 2 della Costituzione e delle stesse premesse contenute nella legge 1859 del 1962[37].

È bene sottolineare come, all'interno dell'nostro ordinamento, vigeva (e ha continuato a vigere fino a neanche un paio di anni fa) anche una distinzione tra persone con disabilità e un'altra categoria di soggetti: i mutilati e gli invalidi civili[38]. La legge n. 118 del 30 marzo 1971[39] prevedeva, all'art. 28, varie misure assistenzialistiche per garantire loro il diritto all'istruzione e l'obbligo scolastico, che doveva avvenire *all'interno* delle classi "normali" della scuola pubblica, salvi determinati casi in cui la condizione in cui versava il soggetto fosse tale da «impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali»[40]; il medesimo articolo prevedeva inoltre, al terzo comma, che la frequenza di invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie fosse *facilitata*. Nell'arco di un decennio il legislatore prospettava, quindi, in base a un assunto decisamente discutibile, una esclusione tra gli esclusi: gli alunni rientranti nell'ambito di applicazione della legge 1859/1962 cui era preclusa interamente la frequenza delle scuole comuni (o quasi se inseriti nelle classi differenziali) senza nulla poi disporre sulla frequenza delle scuole medie superiori; gli alunni rientranti nell'ambito di applicazione della legge 118/1971 per alcuni dei quali l'obbligo scolastico «doveva avvenire» nelle classi "normali" e la *facilitazione* alla frequenza delle scuole medie superiori (e universitarie)[41].

---

[37] Significativo a riassumere il clima culturale dell'epoca è, ad avviso di chi scrive, il passaggio contenuto a pag. 20 di *Lettera a una professoressa, scuola di Barbiana*: «qualche volta viene la tentazione di levarseli (i ragazzi non voluti dalla scuola) di torno. Ma se si perde loro, la scuola non è più scuola. È un ospedale che cura i sani e respinge i malati».

[38] Si intendevano «i cittadini affetta da minorazioni congenite o acquisite, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo o, se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età» così come previsto dall'art. 2 della legge 118/1971.

[39] Rubricata «conversione in legge del d.l. n. 5 del 30 gennaio 1971 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili».

[40] Letteralmente l'art. 28 «salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da […]».

[41] Considerazioni obbligate che riflettono l'impianto normativo allora vigente, tant'è che, sempre l'art. 2 della legge 118/1971 all'ultimo comma recitava «sono esclusi gli invalidi per cause di guerra, di lavoro, di servizio, nonché i ciechi e i sordomuti per i quali provvedono altre leggi». L'intento del legislatore era, quindi, quello di prevedere due regimi di tutela differenziati in base alla condizione del soggetto considerato.

Bisogna aspettare la fine degli anni '70, con l'approvazione della legge n. 517 del 4 agosto 1977[42], per intravedere il primo cambio di rotta che caratterizzerà l'ordinamento italiano in tema di inclusione scolastica delle persone con disabilità. La legge prevedeva misure per agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della formazione della personalità degli alunni, nonché l'attuazione di forme di integrazione per gli alunni di scuole elementari e medie «portatori di handicaps» per il tramite di insegnanti specializzati; per le solo scuole medie, tuttavia, era previsto un tetto massimo di un insegnante per classe e per un massimo di sei ore settimanali. Di ben più dirompente portata fu, però, la disposizione della legge che prevedeva, espressamente, l'abolizione delle classi differenziali[43].

Si parlava, a proposito, di una iniziale fase di inserimento, da intendersi come «la presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario»[44] ferma restando la staticità dell'ambiente in cui il soggetto veniva inserito, senza che si facesse fronte, in alcun modo, ai suoi specifici bisogni e necessità: si trattò, infatti, di una «immissione tumultuosa» o di un inserimento «selvaggio»[45], acuito dall'inattuazione delle previsioni riguardanti gli insegnanti specializzati contenute nella medesima legge 517/1977, inattuazione che perdurerà fino all'approvazione della successiva legge n. 104 del 5 febbraio 1992.

Si delineava, così, un assetto nel quale la logica della segregazione veniva finalmente superata nell'ottica della realizzazione di una scuola che fosse *davvero* aperta a tutti, ma l'ambiente - e il sistema - rimasero fondamentalmente inalterati: il prezzo da pagare per questo primo passo ricadde, come sfortunatamente succede quando si hanno le migliori intenzioni, su coloro i quali si cercava di "rendere eguali" tramite l'inserimento: gli alunni

[42] Rubricata «Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico».
[43] Artt. 2 e 7 della legge 517/1977. Il tetto massimo delle sei ore settimanali sarà abolito con la successiva legge n. 104 del 5 febbraio 1992.
[44] Per la definizione di inserimento cfr. A. CANEVARO, D. IANES, *Liberi commenti alle leggi 517/77 e 104/92,* in D. IANES, A. CANEVARO (a cura di), *Lontani da dove? Passato e futuro dell'inclusione scolastica in Italia,* Erickson, Trento, 2016, 112. Per una ricostruzione sulla fase dell'inserimento e dei suoi successivi sviluppi (integrazione e inclusione) si veda anche MATUCCI *op. ult. cit*., 40-49 e COLAPIETRO C., *Diritti dei disabili e Costituzione,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 34-41. Per sviluppi ulteriori oltre alla fase dell'inclusione verso l'universalizzazione e al *Universal Design for Learning* cfr. G. MATUCCI *op. ult. cit.,* 54-58.
[45] Espressioni di S. NOCERA, *Scuola. Integrazione di chi? In che scuola? Con quale progetto?* Consultato al seguente indirizzo: https://www.edscuola.it/archivio/handicap/integrazione1.htm il 21/12/2025.

con disabilità si videro inseriti in scuole impreparate ad accoglierli adeguatamente, scaricando su di loro il peso di doversi adattare a un ambiente non confacente i loro bisogni e non costruito sulle loro necessità.

Un importante passo in avanti verso il superamento dell'approccio quasi esclusivamente assistenzialistico nei confronti delle questioni inerenti alla disabilità fu compiuto dalla giurisprudenza costituzionale con la storica sentenza n. 215 del 1987. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 118/1971 nella parte in cui *facilitava* rispetto a *garantire* la frequenza di invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie, evidenziava come fosse pacifico in dottrina e giurisprudenza che la definizione di cui all'art. 2 della legge fosse così ampia da ricomprendere, al suo interno, anche i «portatori di handicaps»[46] e ravvisava, conseguentemente, una violazione degli artt. 3, 30, 31 e 34 della Costituzione. Il giudice delle leggi, inoltre, prendendo atto di come oramai fosse stata superata, in sede scientifica, la concezione di una totale irrecuperabilità degli studenti con disabilità, statuiva come la loro «partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce, infatti, un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato», sottolineando l'importanza della frequenza scolastica come «essenziale fattore di recupero del portatore di handicaps e di superamento della sua emarginazione […] in funzione sinergica ai fini del complessivo sviluppo della personalità» e ribadendo il ruolo della scuola alla preparazione e all'inserimento degli studenti con disabilità nella società e nel mondo del lavoro[47].

L'intervento della Corte costituzionale ha preparato il terreno alla seconda fase del procedimento di valorizzazione e partecipazione della persona in condizione di disabilità, quella dell'integrazione, da intendersi come «la presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario che viene adattato ai bisogno del soggetto integrato»[48]. A livello normativo, questa fase corrispondeva all'entrata in vigore della già citata legge 104/1992[49] che ha segnato, definitivamente, la fine del mero

[46] Punto 3 del considerando in diritto della sentenza n. 215/1987.
[47] Punto 5 del considerando in diritto della sentenza n. 215/1987.
[48] A. CANEVARO, D. IANES, *op. cit.,* 112.
[49] Rubricata «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate». Si può notare come, già nella rubrica, accanto all'assistenza sia nominata anche l'integrazione sociale e vi

assistenzialismo passivo e dell'approccio caritativo nei confronti delle persone con disabilità, dando inizio a un procedimento di integrazione sociale volto a consentire «la diretta partecipazione alla vita attiva» dei soggetti tutelati[50].

Il processo di integrazione iniziava a essere improntato su un approccio che tenesse conto dell'effettivo ruolo attivo del soggetto tutelato dalla legge: si è passati dalla centralità della condizione in cui versava il soggetto a quella della persona che, in quanto tale, è prima di tutto centro di imputazione di diritti e, soprattutto, portatrice di un rilevante aspetto che fino ad allora le era stato negato: l'autonomia. Garantendo il rispetto dei diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata, promuovendone la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società, fissando l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che ne impediscano la più ampia espansione, nonché riconoscendo che la «minorazione» possa o meno ridurre l'autonomia stessa, il legislatore individuava una chiara strada da percorrere e riconosceva come la condizione di disabilità non potesse essere ridotta a una categoria unica e onnicomprensiva, ma di come fosse necessario spostare l'attenzione sulle diverse condizioni di disabilità e sulla gravità dei loro effetti nella vita della persona[51,52].

All'interno del contesto scolastico l'integrazione avveniva con la previsione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e dell'insegnante di sostegno specializzato, misure rientranti nell'alveo delle azioni positive in attuazione del perseguimento dell'uguaglianza sostanziale prevista dall'art. 3 c. 2 Cost.; scopo di queste misure era

---

sia un apprezzabile passo in avanti nell'utilizzo del termine "handicappato" come aggettivo e non sostantivo, in riferimento alla persona, che viene ad essere il centro attorno al quale ruotano le disposizioni contenute nella legge. Lo spostamento del focus dalla condizione in sé e per sé alla persona in quanto tale rappresenta, ad avviso di chi scrive, un significativo tentativo (riuscito) di attuazione dei principi contenuti all'art. 2 della Costituzione.

[50] Così COLAPIETRO C., *op. cit.,* 42-43.

[51] Cfr. artt. 1, 3 e 8 della legge 104/1992. L'art. 3, infatti, predisponeva misure assistenziali permanenti a seconda che «la condizione assume connotazione di gravità» o meno, prevedendone la priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici. Inoltre, l'art. 43 della legge prevedeva l'abrogazione espressa dei commi 2 e 3 dell'art. 28 della legge 118/1971, oggetto di giudizio di legittimità costituzionale nella sentenza 215/1987.

[52] La Corte costituzionale con la sentenza n. 167/1999, al punto 5 del considerando in diritto, richiama la tutela offerta dalla legge n. 104/1992 e sottolinea come «[la legge] non si è limitata ad innalzare il livello di tutela in favore di tali soggetti [portatori di handicap], ma ha segnato, come la dottrina non ha mancato di sottolineare, un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati ora quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività». Nell'ottica scolastica, la previsione dell'insegnante di sostegno e la formulazione delle disposizioni a riguardo rispondono pienamente alla visione successivamente elaborata dalla Corte.

quello di ridurre il *gap* tra alunno con condizione di disabilità rispetto ai suoi "pari" ma, così come è stato evidenziato dalla dottrina[53], rimaneva comunque in capo allo studente compiere uno sforzo adattivo all'ambiente scolastico che rimaneva standardizzato.

Lasciando l'evoluzione normativa del PEI come strumento di partecipazione democratica attiva in attuazione del diritto all'istruzione dell'alunno con disabilità alla trattazione del secondo capitolo di questo elaborato, vale la pena qui evidenziare come l'insegnante di sostegno fosse (e continuare a essere) una figura necessaria e prodromica alla realizzazione effettiva dei diritti degli alunni con disabilità: non si tratta di una presenza esterna inserita all'interno della classe *solo ed esclusivamente* per far fronte alla realizzazione di esigenze specifiche di qualcuno, ma è, a tutti gli effetti, docente di *tutti* gli studenti della classe[54]; a contrario, l'alunno con disabilità è studente di *tutti* i docenti, *non solo* dell'insegnante di sostegno[55].

Nel frattempo, nella costante e reciproca contaminazione tra diritto e cultura, viene a mutarsi anche il quadro normativo internazionale ed europeo di riferimento con l'approvazione della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989[56], della Carta europea dei diritti fondamentali[57] e della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità del 2006[58].

Il divieto di discriminazione[59], il principio del *best interests of the child*[60], il riconoscimento ai «fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati» di «condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro

---

[53] G. MATUCCI *Dall'inclusione all'universalizzazione, itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in ID. (a cura di), *op. ult. cit.,* pag. 41 ss.
[54] Così l'art. 13 comma 6 della legge 104/1992: «gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classi e dei collegi docenti».
[55] Così l'art. 14 comma 1 della legge 104/1992: «Il Ministro della pubblica istruzione provvede alla formazione e all'aggiornamento del personale docente per l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli alunni handicappati, […]»
[56] Ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio del 1991, n. 176.
[57] Conosciuta anche come Carta di Nizza, ratificata ed eseguita con la legge 11 maggio 2002, n. 102, «ratifica ed esecuzione del Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Nizza il 26 febbraio 2001».
[58] Adottata dall'ONU il 13 dicembre 2006 e ratificata con legge 3 marzo 2009, n.18.
[59] Cfr. art. 2 della Convenzione di New York del 1989.
[60] Cfr. art. 3 della Convenzione di New York del 1989.

autonomia ed agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità»[61] unitamente all'affermazione del diritto all'istruzione dei soggetti in condizione di disabilità[62], nonché alla promozione e alla garanzia del «pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità»[63] e al riconoscimento dei principi di «piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società, al rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come *parte della diversità umana* e dell'*umanità stessa*, il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e il rispetto del diritto dei minori con disabilità a preservare la *propria* identità»[64], non possono che essere terreno fertile per un'ulteriore crescita dell'ambito giuridico sul tema della disabilità.

L'art. 1 della Convenzione ONU del 2006 nel recitare che «per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, *in interazione con barriere di diversa natura*[65] possono ostacolare la loro piene ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri», non si limita a porre nuovamente al centro dell'attenzione la persona, ma fa ben di più: afferma perentoriamente come la condizione di disabilità non sia *di per sé* sufficiente a fini definitori, ma sia necessaria l'*interazione con l'ambiente* tale da non permettere una effettiva e piena partecipazione nella società.

La convenzione introduce il modello bio-psico-sociale della disabilità in luogo del modello medico-clinico-assistenziale, segnando il superamento del modello tradizionale di disabilità, e proponendo un nuovo modello più rispettoso della persona con disabilità. La concezione medico-clinico-assistenziale vede la disabilità come malattia e menomazione, imputabili esclusivamente allo stato di salute in cui versa l'individuo, il quale si trova a dover accettare lo stato in cui si trova e tutto quello che ne consegue sotto il profilo sociale: diventa un problema proprio ed esclusivo dell'individuo e della sua famiglia. Il modello bio-psico-sociale, invece, intende la disabilità come prodotto dall'interazione tra malattia e menomazione che interessa l'individuo e l'ambiente in cui

[61] Così l'art. 23 della Convenzione di New York del 1989.
[62] Cfr. gli artt. 14 e 26 della Carta europea dei diritti fondamentali.
[63] Così l'art. 1 della Convenzione ONU del 2006.
[64] Così l'art. 3 della Convenzione ONU del 2006 rubricato «principi generali» alle lettere c), d) e h), corsivo di chi scrive.
[65] Corsivo di chi scrive.

vive. La disabilità non è più qualcosa imputabile esclusivamente all'individuo e alla sua famiglia, ma riguarda tutti, compreso l'ambiente di vita in cui si trova a vivere e a relazionarsi.

Il passaggio da una concezione esclusivamente medico-clinica-assistenziale a una «mista»[66], non può che portare con sé un'obbligata conseguenza: per poter realizzare il principio di uguaglianza sostanziale dell'art. 3 comma 2 della nostra Costituzione, la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale deve avvenire anche (se non principalmente) sull'ambiente. A tal fine, la stessa Convenzione ONU del 2006 informa questa visione[67] con l'enunciazione di due principi atti a permeare la legislazione degli Stati Parti: l'accomodamento ragionevole e la progettazione universale.

Con accomodamento ragionevole s'intendono «le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali»[68] che, declinate all'interno dell'ambito educativo e scolastico, devono essere fornite in funzione dei bisogno di ciascuno, al fine di agevolare il godimento del diritto all'istruzione e l'apprendimento continuo durante l'intero arco di vita[69]. Si pensi, ad esempio, il collocamento di uno studente che si sposti in carrozzina in una classe al piano terra della scuola.

---

[66] G. MATUCCI, *op. ult. cit.*, pag. 44.

[67] Emblematiche, a tal fine, le lettere r), v) e y) del preambolo della Convenzione. Rispettivamente: «*riconoscendo* che i minori con disabilità dovrebbero poter godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali su base di uguaglianza rispetto agli altri minori, e richiamando gli obblighi assunti a tal fine dagli Stati Parti alla Convenzione sui diritti del fanciullo»; «*riconoscendo* l'importanza dell'accessibilità alle strutture fisiche, sociali, economiche e culturali, alla salute, all'istruzione, all'informazione e alla comunicazione, per consentire alle persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali»; «*convinti* che una convenzione internazionale globale ed integrata per la promozione e la protezioni dei diritti e della dignità delle persone con disabilità potrà contribuire in modo significativo a riequilibrare i profondi svantaggi sociali delle persone con disabilità e a promuovere la loro partecipazione nella sfera civile, politica, economica, sociali e culturale, con pari opportunità, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo».

[68] Art. 2 della Convenzione ONU 2006.

[69] Art. 24 della Convenzione comma 2 lett. c) e d) e comma 5.

La progettazione universale, invece, riguarda «la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate» e «non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari»[70]. Sotto questo aspetto, la progettazione universale non mira a intervenire *ex post* su ambienti già esistenti, bensì mira alla creazione di ambienti che, in relazione alle loro precise e determinate caratteristiche, siano *ex ante* fruibili e accoglienti per chiunque, indipendentemente dalla presenza di una condizione di disabilità o meno[71]; conseguentemente, non ci sarebbe nessun bisogno da parte dello studente di compiere alcuno sforzo di adattamento a un ambiente standardizzato in quanto, questo, sarebbe già disegnato in base ai suoi precipui e specifici interessi. In altri termini, un impegno molto nobile che può essere riassunto con il proverbio "prevenire è meglio che curare": prevenire ogni forma di discriminazione nella progettazione è meglio che curare intervenendo a posteriori[72].

L'inserimento ed integrazione, quindi, continuavano a postulare un ambiente standardizzato in cui, a seconda della diversa fase, l'attenzione era sì riposta sulla persona con disabilità ma sempre richiedendole uno sforzo adattivo all'ambiente. A seguito

[70] Art. 2 della Convenzione ONU.

[71] Per quanto riguarda l'ambito architettonico, la Corte costituzionale con la sentenza n. 167/1999, nel richiamare le disposizioni generali per la costruzione di edifici privati e la ristrutturazione di quelli preesistenti, aveva già previsto un simile principio, sottolineando come l'eliminazione delle barriere architettoniche debba prescindere dall'effettiva utilizzazione degli edifici da parte di persone con disabilità o difficoltà motorie, tanto da affermare che «l'accessibilità – che l'art. 2 del d.m. 14 giugno 1989, n. 236 (Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e della eliminazione delle barriere architettoniche), definisce come «la possibilità, anche per persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l'edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi agevolmente e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia» – è diventata una *qualitas* essenziale degli edifici privati di nuova costruzione ad uso di civile abitazione, quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici». Così il punto 5 del considerando in diritto della sentenza.

[72] «[…] l'impegno delle istituzioni e della comunità non può, e non deve, esaurirsi nell'eliminazione degli ostacoli che già esistono in concreto e sono imputabili direttamente, o indirettamente, alla condizione in cui versa l'interessato: l'azione a tutela di questo non può ridursi, cioè, alla predisposizione di mezzi atti a compensare *a posteriori* il *deficit* che si rileva rispetto a una presunta condizione di normalità che caratterizza i consociati in un dato contesto sociale. Pur non escludendo il necessario intervento di correttivi, il dovere di solidarietà che grava sulla società e sulle istituzioni impone di agire in via preventiva, *a priori*, sullo stesso ambiente di vita, di cui l'individuo è parte. In altre parole, occorre costruire un contesto socio-culturale, ambientale capace di accogliere l'individuo, di valorizzarne al massimo le risorse, nel rispetto delle sue peculiarità, senza mortificarne, cioè, quella che è la sua stessa identità» così G. MATUCCI in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *op. cit.*, pag. 21.

dell'evoluzione normativa sovranazionale con l'introduzione del modello bio-psico-sociale della disabilità, si è giunti alla conclusione di come sia necessario intervenire sull'ambiente circostante per garantire effettivamente il principio della scuola aperta a tutti[73].

Ed è così che si arriva alla fase di inclusione, da intendersi come «quella pratica relazionale che riconosce e rispetta il diritto ad essere se stessi ed il diritto ad esprimere la propria diversità in ogni contesto, nella consapevolezza che l'inclusione riguarda tutti indistintamente»[74] e di come, all'interno di una comunità sociale aperta e democratica, tutti hanno diritto «ad un pari riconoscimento, rispetto e trattamento, indipendentemente dalle differenze contingenti»[75]. L'inclusione, quindi, non diventa una esigenza esclusiva delle persone con disabilità, bensì una esigenza collettiva che deve riguardare, all'interno dell'ambito scolastico, tutti gli studenti[76]: un'impostazione che conseguentemente, grazie al contributo delle scienze pedagogiche e delle neuroscienze, impone un'attenzione maggiore ai bisogni di *tutti* gli alunni, per poter far fronte ad altri problemi che potrebbero impattare la sfera d'apprendimento individuale del discente. Se la diversità diventa caratteristica costitutiva di ogni individuo, è necessario un approccio distinto e particolare per valorizzare il singolo individuo[77].

Nell'ordinamento italiano l'inclusione inizia a essere perseguita a partire dagli anni Dieci del duemila quando il legislatore approva la legge 8 ottobre 2010, n. 170[78], il decreto ministeriale del 12 luglio 2011 n. 5669 e la direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012[79].

L'articolo 1 della legge individua i Disturbi Specifici dell'Apprendimento (DSA) in dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia che «si manifestano in presenza di capacità cognitive adeguate, in assenza di patologie neurologiche e di deficit sensoriali ma

[73] La circolare ministeriale 14 dicembre 2007, n. 111 individuava nella scuola, a proposito dell'integrazione degli alunni con disabilità, «un luogo in cui esercitare la cittadinanza, intesa come diritto dell'alunno ad apprendere e a fare esperienze sociali accoglienti, a prescindere dalle condizioni sociali, culturali o funzionali che gli appartengono», mettendo in luce altresì la rilevanza del tema della socializzazione dell'alunno con disabilità nel nostro ordinamento.
[74] C. COLAPIETRO *op. cit.,* pag. 37.
[75] F. ARMSTRONG, *Integrazione o inclusione? Politiche educative, diversità, educazione e l'affermazione di principi egualitari in Inghilterra*.
[76] Sul punto cfr. MATUCCI, *op. ult. cit.,* pag. 46 e relativa nota n. 53.
[77] Cfr. G. MATUCCI in M. FERRARI, M. MORANDI, G. MATUCCI *op. cit.,* pag. 117.
[78] Rubricata «nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico».
[79] Rubricata «strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica».

possono costituire una limitazione importante per alcune attività della vita quotidiana» mentre, l'art. 2, individua le finalità perseguite: tra queste, oltre alla garanzia del diritto all'istruzione di cui alla lettera a), meritano particolare attenzione, ad avviso di chi scrive, le lettere b) e c): la prima persegue la garanzia a una formazione adeguata, alla promozione dello sviluppo delle potenzialità e a favorire il successo scolastico; la seconda, la riduzione dei disagi relazionali ed emozionali. Si tratta di due aspetti che non possono essere sottovalutati nell'attuazione dei principi costituzionali, in particolare quello contenuto nell'art. 2 Cost.: la personalità dell'alunno, sia come singolo e sia nella formazione sociale classe-scuola, *deve* avere la possibilità e i mezzi per esprimersi ed espandersi al massimo delle proprie capacità, sempre e comunque, ma dev'essere ancora più garantita e valorizzata per chi versa in una condizione di diversità. Se la legge (e la società) fallissero in questo compito, non potrebbe dirsi veramente compiuta la visione che i Padri e le Madri costituenti riservavano alla scuola quale luogo di appiattimento delle differenze e, richiamando nuovamente le parole di Piero Calamandrei, di «formazione della classe dirigente»: qualora gli studenti "diversi" non siano tutelati, non siano valorizzati e, mi vien da dire, non "si sentano visti" e considerati da compagni di classe, docenti, datori di lavoro, membri della propria famiglia o, in generale, dalla società, come ci si può ragionevolmente attendere che possano effettivamente partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese? Si può considerare inclusiva e aperta una scuola che non riesca a rispondere a questa domanda?

Un primo riscontro inclusivo si ha con il decreto ministeriale n. 5669 del 12 luglio 2011 e le linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con DSA che, già nella premessa, sollecitano la scuola a mettere al centro delle proprie attività e della propria cura la *persona*, richiamando i principi già contenuti nella precedente legge 53/2003[80], e ponendo un ulteriore e diverso percorso di tutela rispetto a quello già previsto dalla legge 104/1992[81]: si tratta della didattica individualizzata e personalizzata, degli

[80] Legge 28 marzo 2003 n. 53 rubricata «Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale».
[81] Non rientrando nell'ambito di applicazione della legge 104/92, le problematiche degli alunni con DSA (o con BES, cfr. avanti) non possono essere certificate; conseguentemente, è loro precluso il PEI e l'insegnamento di sostegno.

strumenti compensativi, delle misure dispensative e di adeguate forme di verifica e valutazione[82].

Questo percorso di tutela viene reso effettivo con la predisposizione di un Piano Didattico Personalizzato (PDP) da parte della scuola, in cui vengono adottati strumenti e misure atti a ridurre lo svantaggio causato dal disturbo specifico di apprendimento; con l'introduzione della didattica individualizzata e personalizzata si persegue ulteriormente il principio di uguaglianza sostanziale ed, è bene specificarlo, che il PDP è un documento redatto "su misura"[83] per il singolo studente, a garanzia dell'effettivo e pieno godimento del diritto all'istruzione, nonostante la diversa condizione di partenza rispetto agli studenti senza PDP. Tant'è che, seguendo l'adagio *situazioni uguali devono essere trattate in modo uguale, situazioni diverse devono essere trattate in modo diverso*, non c'è espressione più chiara per descrivere l'impianto così formatosi se non «il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata rappresenta la sintesi dell'incontro fra il principio democratico ed egualitario, da un lato, e il principio personalistico dall'altro»[84]. Da questa premessa consegue che: grazie all'individualizzazione della didattica, si possono raggiungere mete comuni (le competenze fondamentali del curricolo) tramite percorsi differenziati, permettendo il rispetto del principio democratico ed egualitario, cui scopo è la partecipazione di tutti al progresso materiale e spirituale della società, così

[82] Gli aggettivi individualizzata e personalizzata non sono da intendersi come sinonimi: individualizzato è l'intervento calibrato sul singolo invece che sull'intera classe, che diventa personalizzato quando è rivolto a un particolare discente. Tant'è che per didattica individualizzata s'intendono «le attività di recupero individuale che può svolgere l'alunno per potenziare determinate abilità o per acquisire specifiche competenze, anche nell'ambito delle strategie compensative e del metodo di studio» mentre la didattica personalizzata «calibra l'offerta didattica, e le modalità relazionali, sulle specificità ed unicità a livello personale dei bisogni educativi che caratterizzano gli alunni delle classe, considerando le differenze individuali soprattutto sotto il profilo qualitativo» per «favorire l'accrescimento dei punti di forza di ciascun alunno, lo sviluppo consapevole delle sue "preferenze" e del suo talento». Gli strumenti compensativi, invece, sono «strumenti didattici e tecnologici che sostituiscono o facilitano la prestazione richiesta nell'abilità deficitaria» e le misure dispensative sono «interventi che consentano all'alunno o allo studente di non svolgere alcune prestazioni che, a causa del disturbo, risultano particolarmente difficoltose e che non migliorano l'apprendimento», così come disposto dal punto 3 delle linee guida allegate al decreto.

[83] L'espressione è di Giuditta Matucci.

[84] G. MATUCCI, *op. ult. cit.,* pag. 47. L'Autrice fa presente, inoltre, come tramite la didattica individualizzata e personalizzata, si possa affermare «che il diritto all'istruzione è, e rappresenta, il veicolo attraverso il quale *ogni* consociato compie il suo percorso di crescita personale per diventare parte *attiva* del processo di sviluppo della società: ciò indipendentemente dalla sua posizione di partenza e nel rispetto dei suoi peculiari bisogni» nonostante «l'impianto costituzionale, che alle origini tradisce una visione "selettiva" o, perlomeno, non pienamente inclusiva della scuola, come la si intende oggi». Vale la pena ricordare la visione selettiva della scuola che permeava le sedute all'Assemblea Costituente, dalle posizioni dello stesso Concetto Marchesi agli emendamenti proposti per introdurre il lemma «solo» in riferimento ai capaci e meritevoli di cui all'art. 34 comma 3.

come sancito dall'art. 4 comma 2 della Costituzione; grazie alla personalizzazione della didattica, si possono raggiungere mete personali diverse (espressioni dell'eccellenza del singolo alunno) tramite percorsi differenziati, permettendo il rispetto del principio personalistico, cui scopo è lo sviluppo dei talenti di ciascuno, in un'ottica di promozione e sviluppo massimo della propria personalità, così come previsto dall'art. 2 Cost.[85]

Un secondo riscontro si ha con la direttiva ministeriale 27 dicembre 2012 che, sulla scia della Dichiarazione di Salamanca del 1994[86], si pone in linea con i principi enunciati nelle leggi 53/2003 e 170/2010, prevedendo la didattica individualizzata e personalizzata anche per studenti con Bisogni Educativi Speciali (BES), intendendosi così gli alunni che presentano una richiesta di *speciale attenzione* per svariate ragioni, che non implicano necessariamente una diagnosi ai sensi della legge 104/1992[87]. Le ragioni possono riguardare uno svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici dell'apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché trattasi di alunni appartenenti a culture diverse[88]; lo svantaggio scolastico, nell'alveo dei BES, comprende la categoria della disabilità, quella dei disturbi evolutivi specifici e quella dello svantaggio socio-economico, linguistico e culturale.

Di queste tre categorie, soltanto quella della disabilità prevede una diagnosi ai sensi della legge 104/1992 per vedersi riconosciute le misure ivi contenute, quali le provvidenze, il PEI e l'insegnante di sostegno. La categoria dei disturbi evolutivi specifici non comprende solo gli alunni con DSA[89], ma anche condizioni non esplicitate dalla legge 170/2010 (quali disturbi con specifiche problematiche nell'area del linguaggio, nelle aree non verbali o di altre problematiche severe che possono compromettere il percorso scolastico) a cui, però, la direttiva ministeriale estende espressamente le tutele ivi previste,

[85] Sul punto G. MATUCCI in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *op. cit.,* pag. 119.
[86] Dichiarazione di Salamanca «sui principi, le politiche e le pratiche in materia di educazione e di esigenze educative speciali» approvata dall'UNESCO.
[87] La nota prot. 22 novembre 2013, n. 2563 sottolinea come «la Direttiva ha voluto in promo luogo fornire tutela a tutte quelle situazioni in cui è presente un disturbo clinicamente fondato, diagnosticabile ma non ricadente nelle previsioni della legge 104/1992 né di quelle della legge 170/2010. In secondo luogo si sono volute ricomprendere altre situazioni che si pongono comunque oltre l'ordinaria difficoltà di apprendimento, per le quali dagli stessi insegnanti sono stati richiesti strumenti di flessibilità da impiegare nell'azione educativo-didattica».
[88] Cfr. art. 1 dir. min. 27 dicembre 2012.
[89] Cfr. art. 1.2 dir. min. 27 dicembre 2012.

in primis, il PDP. Un discorso analogo vale per la categoria dello svantaggio socio-economico, linguistico e culturale.

Il legislatore, seguendo il modello diagnostico ICF (*International Classification of Functioning)* dell'OMS[90] e facendosi portatore di un approccio educativo «non meramente clinico» finalizzato a potenziare «la cultura dell'inclusione»[91], mira all'ampliamento della tutela giuridica di, potenzialmente, ogni singolo studente affinché sia garantita e assicurata l'effettività del diritto all'inclusione, a prescindere dal presenza di una certificazione: è possibile che si manifestino, infatti, BES soltanto per periodi determinati. Staccandosi dal prerequisito di una certificazione che, seppur utile, rischia di "appiattire" o ridurre le caratteristiche dell'alunno in quanto persona alla condizione, al disturbo, o allo svantaggio di cui è portatore, segnando così inevitabilmente un passo indietro rispetto ai traguardi raggiunti, il legislatore è riuscito a introdurre un certo grado di flessibilità didattica già paventato dalla legge 53/2003 e «giova forse ricordare che la personalizzazione degli apprendimenti, la valorizzazione delle diversità, nella prospettiva dello sviluppo delle potenzialità di ciascuno sono principi costituzionali del nostro ordinamento scolastico»[92].

Un ulteriore passo si ha con la legge 13 luglio 2015, n. 107[93] conosciuta anche come riforma della "Buona scuola" e i relativi decreti attuativi[94]. Seppur ponendosi in una linea di continuità con le riforme precedenti prefiggendosi l'obiettivo di valorizzare le potenzialità e la scuola come comunità attiva e inclusiva di tutti gli alunni, tenendo conto dei diversi stili di apprendimento dei discenti e del loro coinvolgimento in percorsi

[90] La Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute approvata dall'OMS il 22 maggio 2001 segna una tappa rivoluzionaria nella concettualizzazione della disabilità, in quanto «consente di cogliere, descrivere e classificare ciò che può verificarsi in associazione a una condizione di salute, cioè le «compromissioni» della persona o, per utilizzare un vocabolo neutro, il suo «funzionamento». Non è una classificazione che riguarda soltanto le condizioni di persone affetta da particolari anomalie fisiche o mentali, ma è applicabile a qualsiasi persona che si trovi in qualunque condizione di salute, dove vi sia la necessità di valutarne lo stato a livello corporeo, personale o sociale» che «tiene conto per la prima volta di fattori contestuali e ambientali». Lo stesso ICF definisce il funzionamento come «termine ombrello che comprende tutte le funzioni corporee, le attività e la partecipazione […] *disabilità* serve come termine ombrello per menomazioni, limitazioni dell'attività o restrizioni della partecipazione», elencando i fattori ambientali che interagiscono con questi costrutti.
[91] Così la premessa e il già citato art 1.2 dir. min. 27 dicembre 2012.
[92] Così sempre la nota prot. n. 2563 del 22 novembre 2013.
[93] Rubricata «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti».
[94] I decreti attuativi sono otto: si tratta dei d.lgs. 59-66 del 2016.

formativi individualizzati e personalizzati[95], il d.lgs. 13 aprile 2017 n. 66 «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107»[96] limita il suo stesso ambito di applicazione ai soli studenti con disabilità in possesso di una certificazione[97] tradendo l'impianto prospettato dalla legge delega. L'art. 5 del d.lgs., tuttavia, perseguendo i fini dell'inclusione scolastica, afferma che il profilo di funzionamento per la redazione della certificazione di disabilità deve essere redatto seguendo i criteri dell'ICF, segnando un importante passo avanti nella tutela degli studenti con disabilità. Per un'analisi delle novità legislative introdotte dalla riforma della "Buona scuola" sul PEI e sul Progetto Individuale si rimanda, nuovamente, al secondo capitolo.

Merita attenzione, tra i decreti attuativi, anche il d.lgs. 13 aprile 2017 n. 62[98] in tema di valutazione delle competenze degli alunni, che fa sue, in buona parte, le premesse della legge delega ponendo, tra gli scopi della valutazione, non solo finalità formative e educative, ma anche la documentazione dell'identità personale dell'alunno, coerentemente con le allora vigenti Indicazioni Nazioni per il curricolo[99]. È riaffermato quanto previsto dalla legge 104/92 in relazione ai docenti di sostegno, i quali partecipano alla valutazione di tutte le alunne e di tutti gli alunni della classe[100] per il primo ciclo di istruzione, ma il decreto presenta, tuttavia, un punto critico agli articoli 11 e 20 riguardanti, rispettivamente, la valutazione per le studentesse e gli studenti con disabilità e disturbi specifici di apprendimento al termine del primo e del secondo ciclo di

[95] Cfr. art. 1 commi 1 e 7 lett. l) e p) della legge 107/2015.
[96] Letteralmente «promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione attraverso: […]».
[97] Nella versione originale dell'art. 2 del d.lgs. 66/2017, le disposizioni del decreto si applicano esclusivamente ai discenti «con disabilità certificata ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104», con buona pace dell'indirizzo di qualche anno prima che cercava di superare la certificazione come condizione necessaria al riconoscimento di una didattica individualizzata e personalizzata. Il d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66» va poi a modificare la disposizione in esame: l'art. 2 del d.lgs. 96/2019, infatti, apporta delle modifiche al testo dell'art. 2 c. 1 del d.lgs. 66/2017, andando a sostituire le parole con «disabilità certificata» con «certificati». Si tratta di un intervento meramente lessicale che, sebbene possa essere apprezzabile, lascia invariata la parte successiva dell'articolo che continua a relegare l'ambito di applicazione del decreto a una certificazione ai sensi della legge 104/1992.
[98] Rubricato «Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107».
[99] Anch'esse recentemente modificate dal Ministero dell'Istruzione e del Merito. Al riguardo, cfr. D. IANES (a cura di), *Credere, Obbedire, Insegnare, voci critiche sulle Indicazioni Nazionali 2025 per il primo ciclo di istruzione*, Erickson, Trento, 2025.
[100] Art. 2 comma 6 del d.lgs. 62/2017.

istruzione: nel disciplinare il tema in oggetto, il decreto fa esclusivo riferimento alla disabilità e ai DSA certificati, lasciando così senza tutela l'area dello svantaggio socio-economico, linguistico e culturale; viene disattesa, conseguentemente, l'idea dell'inclusione riguardante tutti gli studenti, non solo quelli in condizione di disabilità o affetti da DSA.

Il d.lgs. 13 aprile 2017 n. 57[101] invece, a seguito delle plurime modifiche intercorse nell'arco di quasi un decennio dalla sua iniziale approvazione[102], nel disciplinare le modalità di immissione in ruolo dei docenti delle scuole secondarie di secondo grado, si pone l'obiettivo di risolvere la questione dell'impreparazione del corpo docente alla diversità composita caratterizzante il sistema scolastico italiano. Si prevede l'introduzione di: un'abilitazione all'insegnamento, conseguibile a seguito di un percorso universitario e accademico[103] di formazione iniziale e abilitazione dei docenti di posto comune dalla durata di un anno, cui finalità sono lo sviluppo di competenze necessarie alla promozione dell'inclusione degli studenti, «competenze proprie della professione di docente» nonché, seguendo i criteri guida della riforma, capacità per creare progetti e percorsi didattici flessibili per la promozione delle capacità e talenti degli studenti, «tenendo conto delle soggettività e dei bisogno educativi specifici di ciascuno di essi»[104]; una formazione continua obbligatoria dei docenti di ruolo, ai sensi dell'art. 16-bis, che persegue le medesime finalità, ma con l'aggiunta anche di competenze volte a favorire la partecipazione degli studenti[105]; una formazione in servizio incentivata, cui è collegata una valutazione degli insegnanti, ai sensi dell'art. 16-ter, che si svolge con la partecipazione di percorsi di formazione da definirsi per il tramite della contrattazione collettiva[106].

[101] Rubricato «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107».
[102] Da ultimo, la discussa riforma voluta dell'attuale Ministro dell'Istruzione e del Merito, Giuseppe Valditara.
[103] Il percorso prevede il conseguimento di almeno 60 CFU/CFA, un aumento considerevole rispetto ai 24 richiesti prima della riforma. Si veda, da ultimo, il recentissimo decreto ministeriale del 27 gennaio 2026 n. 138, rubricato «Decreto di autorizzazione posti e modalità di selezione per l'attivazione dei percorsi di formazione iniziale dei docenti».
[104] Art. 1 del d.lgs. 27/2017.
[105] Ciò avviene per il tramite della Scuola di alta formazione dell'istruzione istituita presso il Ministero.
[106] Art. 16-ter del d.lgs. 57/2017.

Sebbene il periodo transitorio della riforma sia concluso, è ancora presto per potere valutare gli effetti della riforma sull'effettiva preparazione del corpo docente. Si rileva che quest'ultimo intervento, unito ai numerosi rinvii legislativi ivi contenuti che rendono il testo poco intellegibile e ai perduranti cambiamenti della normativa in tema, contribuisce ad alimentare il clima di instabilità e incertezza per chi voglia intraprendere la professione di docente. Instabilità e incertezze che, accompagnate dai requisiti sempre più stringenti camuffati dal sempreverde manto del "merito", possono portare sconforto nei giovani aspiranti docenti, a discapito degli studenti in difficoltà che rimangono, a contrario, bisognosi in maggiore misura di stabilità[107].

Da ultimo, è necessario analizzare le recenti riforme in tema di disabilità introdotte con la legge 22 dicembre 2021, n. 227 «Delega al Governo in materia di disabilità» e il relativo d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62 «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato»[108].

Il primo punto da evidenziare è l'adozione, da parte dell'ordinamento italiano, di una definizione di disabilità che abbraccia il modello bio-psico-sociale introdotto dall'art. 1 c. 2 della Convenzione delle Nazioni Uniti sui diritti delle persone con disabilità: sebbene la Convenzione sia stata ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 18/2009, il legislatore non aveva ancora espressamente modificato la definizione di cui all'art. 3 della legge 104/1992, che continuava a fare riferimento a un lessico ormai datato ed offensivo parlando di «persona handicappata» e di «gravità della menomazione». Le modifiche

[107] Si segnala, sul punto, il contributo di S. FREGA, *Educazione interculturale e contrasto alla dispersione scolastica* in F. BIONDI DAL MARE, G. MATUCCI, D. STRAZZARI (a cura di) *Universal design for education. Prospettive giuridiche per una nuova concezione di educazione interculturale*, pag. 278 disponibile sul sito federalismi.it, fascicolo n. 4/2026, in cui l'autore afferma quanto sia «decisivo, dunque, che nell'ambito educativo vi siano adulti che non forniscano solo nozioni, ma che siano anche in grado di stimolare la curiosità, la passione, l'interesse dei ragazzi e delle ragazze e, quindi, «di accompagnare i giovani nella scoperta entusiasmante, ancorché certamente drammatica, dei propri talenti, incoraggiandoli nella costruzione del proprio futuro e infondendogli speranza». La citazione è di F. MAGNI, *Uno sguardo pedagogico alla dispersione scolastica,* in F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA (a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica. Analisi multidisciplinare di un fenomeno complesso,* Il Mulino, Bologna, 2024, pag. 146.

[108] Per una ricostruzione completa e dettagliata, cfr. l'articolo *La nuova definizione della "condizione di disabilità": implicazione e procedure ex. D.Lgs. n. 62/2024* di Francesco Alifano, Michele Dalla Sega, Massimiliano De Falco, Francesca Di Gioia e Tabata Maini contenuto nel bollettino ADAPT del 1° luglio 2024 n. 26, consultabile al seguente indirizzo: https://www.bollettinoadapt.it/la-nuova-definizione-della-condizione-di-disabilita-implicazioni-e-procedure-ex-d-lgs-n-62-2024/#_ftnref1.
Ultima consultazione effettuata il 13/01/2026.

mirano a conformare la normativa interna con quella internazionale: di fatti, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 62/2024, con condizione di disabilità s'intende «una duratura compromissione fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vista su base di uguaglianza con gli altri» e, ai sensi dell'art. 3, si va a sostituire l'espressione «persona handicappata» con «persona con disabilità». Rilevante, per la rimozione degli ostacoli derivanti dall'interazione tra ambiente e condizione di disabilità in cui versa il soggetto, è la previsione delle prestazioni assistenziali non più in relazione alla «gravità della menomazione», bensì alla quantità di sostegno necessaria per assicurare la piena partecipazione della persona nella società e alla realizzazione del progetto di vita individuale.

Il secondo punto riguarda le finalità contenute nella legge delega[109] e il d.lgs. 62/2024, al fine di prevedere un miglior coordinamento delle disposizioni legislative vigenti, oltre a «uniformare, semplificare e razionalizzare gli aspetti procedurali e organizzativi» introduce come soggetto unico accertatore l'INPS[110] e un'unica procedura del processo valutativo di base ai fini dell'accertamento della condizione di disabilità e degli accertamenti sull'invalidità civile[111], finalmente recependo la posizione di dottrina e giurisprudenza evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza 215/87, creando un impianto normativo decisamente più organico. Sempre nell'ottica di adeguamento della normativa interna a quella internazionale, si segnalano due ulteriori novità: la prima riguarda il procedimento di valutazione di base, informato ai criteri dell'International Classification of Diseases (ICD)[112] per il processo valutativo medico-legale e a quelli dell'ICF in riferimento alla partecipazione della persona[113]; la seconda riguarda la

[109] Cfr. art. 2 c. 2 della legge 227/2021.
[110] Prima della riforma, l'accertamento era rimesso alle ASL e all'INPS.
[111] L'art. 2 c. 2 lett. b) n. 2 prevede un'unica procedura del processo valutativo di base anche per accertamenti riguardanti cecità civile, sordità civile, sordocecità, valutazioni propedeutiche all'individuazione degli alunni con disabilità, accertamenti della disabilità ai fini dell'inclusione lavorativa, concessioni di assistenza protesica, sanitaria e riabilitativa, valutazioni utili alla definizione del concetto di non autosufficienza e valutazioni relative al possesso dei requisiti necessari per l'accesso ad agevolazioni fiscali, tributari e relative alla mobilità nonché ogni altro accertamento dell'invalidità previsto dalla normativa vigente. Il tutto, però, «confermando la specificità e l'autonoma rilevanza di ciascuna forma di disabilità».
[112] Classificazione Internazionale delle Malattie approvata dall'OMS nella sua ultima versione (ICD-11) e in vigore dal 1° gennaio 2022.
[113] Cfr. art. 5 comma 3 lett. del d.lgs. 62/2024.

previsione dell'accomodamento ragionevole[114] ora contenuto nel novellato art. 5-bis della legge 104/92.

In conclusione, il d.lgs. 62/2024 è "una ventata di aria fresca" per il nostro ordinamento, ma è ancora presto per quantificare e comprendere l'impatto della nuova normativa rispetto a quella precedente[115]. Al momento è in atto una fase di sperimentazione iniziata il 1° gennaio 2025 e dalla durata di ventiquattro mesi, volta all'applicazione provvisoria e a campione, secondo il principio di differenziazione geografica tra Nord, Sud e centro Italia e di differenziazione di dimensioni territoriali, delle disposizioni contenute nel capo II del decreto (riguardanti il procedimento valutativo di base e l'accomodamento ragionevole) così come previsto dall'art. 33[116]. Se il riordino, di per sé considerato, ha sicuramente degli effetti sicuri e immediati[117], ciò non si può affermare con certezza riguardo alla *«effettiva concretizzazione del principio di uguaglianza,* tanto nella sua declinazione formale, quanto in quella sostanziale, sancito dall'art. 3 della Carta costituzionale»[118] derivante dalla riforma; certo rimane solo l'augurio che, nel corso di un futuro (si spera, il più prossimo possibile), si possa arrivare a un momento in cui sia

[114] Cfr. art. 5 comma 4 del d.lgs. 62/2024.

[115] Nel 2019 Monica Ferrari faceva presente come «l'analisi della normativa italiana, in rapporto con le dichiarazioni programmatiche di organismi sovranazionali e internazionali dal secondo dopoguerra a oggi, mi porta ad affermare che, nonostante la Costituzione del 1948, la nostra scuola ha faticato e fatica, nella normativa e nelle pratiche, tra dover essere ed essere, a diventare "inclusiva" in senso costituzionale, perché i processi di cambiamento della mentalità, di atteggiamenti mentali collettivi, radicati nel fare, nella didattica e nelle relazioni quotidiane tra le persone sono questioni di lungo periodo, che per mutare richiedono processi formativi-trasformativi e azioni di "coscientizzazione"». A malincuore è un dato di fatto riconoscere che lo scarto tra il "diritto sulla carta" e la realtà sia, su questi temi, più ampio rispetto ad altri ambiti del diritto: tuttavia rimane compito di noi giuristi (e di pedagogisti e docenti) continuare a batterci e farci valere per mantenere acceso un faro di speranza affinché non si perda la trebisonda su ciò che la scuola deve essere. Per ulteriori riflessioni in tema cfr. FERRARI M., MATUCCI G., MORANDI M., *op. cit.*, pag. 45 ss.

[116] La fase di sperimentazione doveva durare dodici mesi e concludersi all'inizio di quest'anno, ma la legge 21 febbraio 2025, n. 15 ha disposto, con l'art. 19-quater, comma 2, lettera c), la modifica dell'art. 33, commi 1 e 2, aumentandone la durata di un ulteriore anno.

[117] Non solo per chi deve fruire delle tutele previste dalla legge, ma anche per chi deve poi applicarle. Il Consiglio di Stato, Sez. VI, con sentenza n. 2023/2017 ha evidenziato come la normativa in materia di disabilità sia «alquanto complessa, che non si ritrova in un unico testo ordinato, ma risulta da un insieme di norme contenute in molti testi separati di tipo diverso. Vi sono anzitutto disposizioni regolamentari, nonché atti amministrativi aventi natura di atti generali; accanto ad essi, vi sono ancora circolari e atti di Autorità centrali o periferiche che non hanno uno specifico *nomen iuris*».

[118] Così C. COLAPIETRO, *Il riordino delle fonti e la tutela dei diritti delle persone con disabilità* in E. VIVALDI (a cura di) *Il progetto di vita della persona con disabilità, Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa University Press, Pisa, 2025, pag. 14., in cui l'Autore esplora le prospettive della legge delega 227/2021 anche in relazione al precedente disegno di legge governativo del 28 febbraio 2019 «Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità» destinato a non essere approvato a causa dell'emergenza pandemica.

veramente superata la resistenza culturale che, purtroppo, permea ancora la società e la scuola in cui viviamo e che continua a creare inutili e ulteriori difficoltà, disagi e sofferenze gratuite a colori ai quali, invece, dovrebbe essere (o meglio, è) riconosciuta una tutela e attenzione particolare dovuta dalla condizione sfavorevole in cui si trovano.

Cap. II – La partecipazione degli studenti al processo formativo e alla vita scolastica.

2.1 La partecipazione degli studenti con disabilità al processo formativo: Il Piano Educativo Individualizzato e il Gruppo di Lavoro Operativo.

Nella ricostruzione del quadro normativo, si è fatto riferimento alla sentenza n. 215/87 con cui la Corte costituzionale è intervenuta *garantendo* la frequenza degli studenti con disabilità delle scuole secondarie di secondo grado rispetto a quanto previsto dalla legge 118/71, che si limitava semplicemente a *facilitarne* la frequenza. Inoltre, vale la pena ricordarlo, la Consulta si è preoccupata di affermare il superamento, in sede scientifica, della totale irrecuperabilità degli studenti con disabilità: dalla frequenza delle scuole superiori si ricava un beneficio che, se relativo in termini di apprendimento, è notevole in tema di socializzazione e integrazione; veniva affermato, in questo modo, il diritto alla socializzazione della persona con disabilità all'interno della scuola, fondamentale per lo sviluppo della personalità, così come previsto dall'art. 2 della Costituzione[119].

La legge n. 104/1992 afferma il rispetto del diritto all'autonomia della persona con disabilità e, sulla scia dell'intervento della Corte, ai sensi dell'art. 12 comma 3, afferma che l'integrazione scolastica ha «come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione». Il rimando in sede legislativa alla socializzazione non è di certo casuale: il legislatore dei primi anni '90, mosso da una attenzione non indifferente al tema in oggetto, era conscio delle problematiche riguardanti le condizioni di disabilità, ma soprattutto della necessità di passare dalla centralità della «minorazione» a quello della persona.

I concetti di autonomia e di socializzazione, finalizzati a una partecipazione attiva della persona con disabilità alla vita, non possono che essere garantiti negli ambienti che la riguardano: famiglia, scuola, lavoro e, più in generale, società. In questa sede si procederà

[119] Per una ricostruzione completa del diritto alla socializzazione delle persone con disabilità *attraverso* la scuola, si rinvia a C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, pubblicato il 6 maggio 2020 consultabile sul sito www.dirittifondamentali.it, fascicolo 2/2020. Ultima consultazione 17/01/2026.

all'analisi delle misure previste dalla legge 104/92, atte a garantire il diritto all'educazione e all'istruzione, nonché il diritto alla socializzazione e all'autonomia.

Il concetto di partecipazione può essere declinato in vari ambiti ma, aspetto comune di ognuno di questi, è il ruolo di protagonista *attivo* del soggetto interessato. Per quanto riguarda la partecipazione in relazione alla socializzazione, essere membro di una comunità (come è il gruppo-classe) significa farne parte, nel rispetto delle diversità di ciascuno, mantenendo la propria specifica voce all'interno di un contesto pluralistico e variegato come sono le classi del nostro paese[120]. Significa, conseguentemente, il diritto a esprimere la propria opinione, a essere visti, sentiti, ascoltati e valorizzati: si può riassumere, in prima battuta, che all'interno della classe gli alunni iniziano a sperimentare i funzionamenti della democrazia[121]. Lo strumento giuridico per attuare la democrazia e assicurare la piena partecipazione dell'alunno con condizione di disabilità e la sua inclusione è il Piano Educativo Individualizzato (PEI).

Originariamente disciplinato dalla legge 104/92 e dal D.P.R. 24 febbraio 1994[122], il PEI è il documento redatto all'inizio di ogni anno scolastico «nel quale vengono descritti gli interventi integrati ed equilibrati tra di loro, predisposti per l'alunno in situazione di handicap, in un determinato periodo di tempo, ai fini della realizzazione del diritto all'educazione e all'istruzione»[123] dagli operatori sanitari dell'unità sanitaria locale, dal personale insegnante curricolare e di sostegno della scuola, con la partecipazione dell'insegnante operatore psico-pedagogico (se presente), in collaborazione con i genitori dell'alunno[124]. Si veniva a formare a seguito di due documenti preliminari: la diagnosi funzionale e la redazione del profilo dinamico funzionale.

[120] Vengono qui alla mente le parole di Matteo Morandi: «conversare con la differenza, dunque, appare una delle condizioni per un'equale partecipazione alle dinamiche dell'interazione sociale» in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *op. cit.,* pag. 13. L'Autore sottolinea la promozione di un «atteggiamento positivo nei confronti della diversità» a partire dalla scuola, ribadendo l'importanza del dialogo così come allude il Libro bianco «Vivere insieme in pari dignità», approvato dal Consiglio d'Europa il 7 maggio 2008.
[121] Per un'analisi sui rapporti tra democrazia del sistema scolastico e democrazia dell'ordinamento F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, pag. 17.
[122] Rubricato «Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap».
[123] Così l'art. 5 comma 1 del DPR 24 febbraio 1994.
[124] Così l'art. 5 comma 2 del DPR 24 febbraio 1994.

Con diagnosi funzionale s'intendeva «la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico dell'alunno in situazione di handicap»[125], atta ad assicurare il diritto all'educazione, all'istruzione e all'integrazione scolastica dello studente con condizione di disabilità. Il compito di predisporre la diagnosi funzionale era affidato a un'unità multidisciplinare composta da vari soggetti, segnatamente: un medico specialista nella patologia, uno specialista in neuropsichiatria infantile, un terapista della riabilitazione e operatori sociali in servizio presso l'unità sanitaria locale[126]; finalità della diagnosi funzionale era il recupero delle potenzialità del soggetto portatore di handicap, tra cui anche l'aspetto dell'autonomia personale e sociale[127].

Il profilo dinamico funzionale, invece, era un atto successivo alla diagnosi e indicava «il prevedibile livello di sviluppo che l'alunno in situazione di handicap dimostra di possedere nei brevi tempi (sei mesi) e nei temi medi (due anni)» e «descrive in modo analitico i possibili livelli di risposta dell'alunno in situazione di handicap riferiti alle relazioni in atto e a quelle programmabili». Il compito di predisporre il profilo dinamico funzionale era affidato sempre all'unità multidisciplinare che era integrata, nella sua composizione, dai docenti curriculari e dagli insegnanti specializzati della scuola che portavano il proprio contributo, con la collaborazione dei familiari dell'alunno[128]; tra i parametri osservati dal profilo rientrava, nuovamente, l'autonomia «esaminata con riferimento alle potenzialità esprimibili in relazione all'autonomia della persona e all'autonomia sociale»[129].

La legge quadro, superando la prima fase di inserimento "selvaggio" e dando inizio a un vero procedimento di integrazione attiva, superava il periodo precedente caratterizzato dalla passività e dall'assenza di mezzi idonei a garantire il pieno sviluppo e la partecipazione degli alunni con disabilità, andando a disciplinare momenti e aspetti trascurati dalla legislazione previgente. A proposito, è prevista la stipula di accordi di programma per realizzare una programmazione coordinata tra i servizi scolastici e i servizi presenti sul territorio, finalizzata alla «predisposizione, attuazione e verifica

[125] Così l'art. 3 comma 1 del DPR 24 febbraio 1994.
[126] Così l'art. 3 comma 2 del DPR 24 febbraio 1994.
[127] Così l'art. 3 comma 4 del DPR 24 febbraio 1994, in particolare la lettera g).
[128] Così l'art. 4 commi 1 e 2 del DPR 24 febbraio 1994.
[129] Così l'art. 4 comma 3 del DPR 24 febbraio 1994, in particolare la lettera b.8).

congiunta di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati, nonché a forme di integrazione tra attività scolastiche e attività integrative extrascolastiche»[130].

A quest'esigenza rispondevano anche i gruppi di lavoro per l'integrazione scolastica previsti dal testo originario dell'art. 15 della legge 104/92, i quali prevedevano la partecipazione al loro interno anche degli studenti[131]; i suddetti gruppi sono stati notevolmente potenziati e modificati dalla riforma della "Buona scuola" e relativi decreti attuativi. Il d.lgs. 66/2017, in particolare, per il profilo ora interessato, opera su due fronti: modifica i documenti necessari alla predisposizione del PEI e riscrive completamente l'art. 15 della legge 104/92.

L'art. 5 comma 4 del decreto, infatti, va a sostituire la diagnosi funzionale e il profilo dinamico funzionale con il Profilo di funzionamento, un documento sempre propedeutico alla formulazione del PEI e del Progetto individuale di vita[132], predisposto secondi i criteri del modello bio-psico-sociale dell'ICF[133]. Il PEI, inoltre, «definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica» ma, soprattutto, «è redatto con la *collaborazione* dei genitori o di chi esercita la responsabilità genitoriale della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, nonché *nel rispetto del diritto di autodeterminazione* nella massima misura possibile, *della studentessa o dello studente con disabilità*, con la partecipazione del dirigente scolastico ovvero di un docente specializzato sul sostegno didattico, dell'istituzione scolastica ove è iscritto la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente»[134]. Il richiamo al modello bio-psico-sociale permette una valutazione della persona a "tuttotondo", non soffermandosi solamente sulla condizione di disabilità, ma anche sull'interazione con l'ambiente di vita[135], in relazione al percorso

[130] Così l'art. 13 comma 1 lett. a) della legge 104/1992.
[131] Il vecchio art. 15 c. 2 della legge 104/92 recitava: «presso ogni circolo didattico ed istituto di scuola secondaria di primo e secondo grado sono costituiti gruppi di studio e di lavoro composti da insegnanti, operatori dei servizi, familiari e studenti con il compito di collaborare alle iniziative educative e di integrazione predisposte dal piano educativo».
[132] Sul progetto individuale di vita cfr. il paragrafo 2.2.
[133] «Possiamo dire che [l'ICF] si riferisce a ogni persona, a cui deve essere riconosciuta la sua *singolarità* dentro a una *complessità* che non può essere ridotta a un acronimo» G. ONGER, *C'era una volta l'handicappato* in F. FOGAROLO, G. ONGER, *La nuova legge sull'inclusione. Come cambia la scuola con la modifica del d.lgs. 66,* Erickson, Trento, 2019, pag. 19.
[134] Così l'art. 5 comma 4 lett. c) del d.lgs. 66/2017. Corsivo di chi scrive.
[135] Sul punto cfr. G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, FrancoAngeli, Milano, 2021, pag. 103.

scolastico dello studente, tant'è che il PEI «è aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona»[136]. Il richiamo al rispetto del diritto di autodeterminazione, invece, rientra nell'ottica del superamento della passività caratterizzante il passato: se, normalmente, il principio riconosce al titolare la capacità di compiere scelte autonome e indipendenti riguardanti la propria esistenza, nell'ambito dell'inclusione scolastica si declina a «diritto a rivendicare un ruolo attivo nelle vicende personali di vita», favorendo (e garantendo) la partecipazione attiva del soggetto, aiutandolo a farlo sentire «parte viva del gruppo-classe», permettendogli di far sentire la propria voce, esplicare la sua personalità e, da ultimo, valorizzare la propria esistenza[137].

Il novellato art. 15, invece, prevede che presso ogni ufficio scolastico regionale venga istituito il Gruppo di Lavoro Interistituzionale Regionale (GLIR) tra i cui compiti rientra: l'attuazione e la verifica degli accordi di programma previsti dall'art. 13, nel rispetto delle finalità contenute dalla legge 107/2015; supportare i Gruppi per l'Inclusione Territoriale (GIT); supportare le reti di scuole al fine di progettare e realizzare i Piani di formazione in servizio del personale della scuola[138]. Una prima novità riguardante la composizione del GLIR, presieduto dal dirigente dell'ufficio scolastico regionale, è la partecipazione paritetica, oltre di rappresentati delle Regioni e degli Enti locali, delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative a livello ragionale nel campo dell'inclusione scolastica[139]: un'apertura del genere rappresenta un chiaro segnale del principio *niente su di noi senza di noi* che postula la partecipazione diretta dei membri di un gruppo alle politiche che lo riguardano: nel caso in esame, le persone con disabilità.

Di ben più dirompente portata sono le modifiche introdotte dal d.lgs. del 7 agosto 2019 n. 96[140] ai GIT, nominati dal direttore generale dell'ufficio scolastico regionale e coordinati da un dirigente tecnico o scolastico che li presiede e ora composti da personale docente esperto nell'ambito dell'inclusione; i novellati comma 4 e 5 riconoscono

[136] Art. 5 comma 4 lett. d) d.lgs. 66/2017.
[137] Cfr. G. MATUCCI *op. ult. cit.,* pag. 102.
[138] Così il novellato art. 15 comma 1 della legge 104/1992.
[139] Così l'art. 15 comma 2 della legge 104/1992.
[140] Rubricato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, letta c), della legge 13 luglio 2015, n. 107».

espressamente il modello bio-psico-sociale della disabilità in base alla classificazione dell'ICF, nonché il ruolo di supporto dei GIT alle istituzioni scolastiche per la definizione dei PEI e nell'uso ottimale dei sostegni disponibili, così come previsti nel Piano per l'Inclusione della singola istituzione scolastica[141]; ai sensi del comma 6, il GIT è integrato dalle associazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità nell'inclusione scolastica, dagli enti locali e dalle ASL per lo svolgimento di ulteriori compiti di consultazione e programmazione delle attività.

Presso ogni istituzione scolastica viene istituito anche un Gruppo di Lavoro per l'Inclusione (GLI) nominato e presieduto dal dirigente scolastico e composto da docenti curricolari, docenti di sostegno, eventualmente personale ATA e da specialisti della ASL e del territorio di riferimento dell'istituzione scolastica. Compito del GLI è supportare il collegio docenti nella definizione e realizzazione del Piano per l'inclusione e i docenti contitolari e i consigli di classe nell'attuazione dei PEI. Anche i GLI si avvalgono della consulenza e del supporto di studenti, genitori e dei rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative del territorio nell'inclusione scolastica e collaborano con il GIT e le istituzioni presenti sul territorio per realizzare il Piano di inclusione e il PEI[142].

Infine, ai sensi del comma 10, vengono costituiti presso ogni istituzione scolastica i Gruppi di Lavoro Operativo (GLO) per l'inclusione dei singoli alunni con accertata condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica. Rispetto alle novità previste dai commi da poco esaminati, i GLO rappresentano la frontiera più avanzata nel grado di partecipazione attiva degli alunni con disabilità: i GLO, tra i cui compiti rientrano la definizione del PEI e delle altre misure di sostegno (tra cui la proposta di quantificazione delle ore di sostegno), sono composti dal team dei docenti contitolari del consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori dello studente e delle figure professionali specifiche interne ed esterne che interagiscono con lo stesso ma, soprattutto, «è assicurata

[141] Previsto all'art. 8 del d.lgs. n.66/2017, il Piano per l'Inclusione, contenuto all'interno del Piano triennale dell'offerta formativa, «definisce le modalità per l'utilizzo coordinato elle risorse, compreso l'utilizzo complessivo delle misure di sostegno sulla base dei singoli PEI di ogni bambina e bambino, alunna o alunno, studentessa o studente, e , nel rispetto del principio di accomodamento ragionevole, per il superamento delle barriere e l'individuazione dei facilitatori del contesto di riferimento nonché per progettare e programmare gli interventi di miglioramento della qualità dell'inclusione scolastica».
[142] Così l'art. 15 commi 8 e 9 della legge 104/92.

la partecipazione attiva degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica nel rispetto del principio di autodeterminazione»[143]; mai, prima di allora, si era vista la partecipazione diretta dello studente con disabilità ai procedimenti che lo riguardano.

È bene sottolineare come, a seguito del "nuovo" impianto normativo, la partecipazione degli studenti ai procedimenti che li riguardano varia a seconda che si attui nel momento della redazione del Profilo di funzionamento o del PEI all'interno del GLO.

Nel primo caso si parla di «collaborazione» nella «misura massima possibile» dello studente con disabilità, senza postulare necessariamente la presenza fisica del diretto interessato: conseguentemente, non ci si può ritenere in presenza di un obbligo vero e proprio sanzionabile in caso di inadempienza, e sarà necessario tenere conto delle reali condizioni personali e ambientali[144]. Nel secondo caso, invece, il legislatore utilizza dei termini ben più vincolanti: la partecipazione è «assicurata» e deve essere «attiva». È il momento di massima espansione del principio di autodeterminazione della persona con disabilità: la partecipazione, naturalmente, varia a seconda dell'età e delle capacità dell'interessato e si esplica secondo le tradizionali modalità, *in primis* il diritto all'ascolto e alla possibilità di esprimere il dissenso. La riforma, inoltre, aumenta il grado di partecipazione anche della famiglia, che diventa membro del GLO: prima si poteva parlare, anche in questo caso, di una collaborazione "esterna" limitata al momento di apposizione della firma al documento finale, mentre ora è riconosciuto un vero e proprio diritto di partecipazione che, qualora non fosse rispettato, costituirebbe vizio formale del procedimento con conseguente possibilità di annullamento delle decisioni prese[145].

È necessario, inoltre, in questa sede esaminare l'approccio della giurisprudenza in tema di misure a supporto dei percorsi formativi degli studenti con disabilità[146]; la Corte costituzionale, nel riconoscere al legislatore una certa discrezionalità nella previsione delle misure, individua comunque alcuni limiti, così come ha fatto con la sentenza del 16

[143] Così l'art. 15 comma 11 della legge 104/1992.
[144] F. FOGAROLO, G. ONGER, *op. cit.,* pagg. 55 e 119. Si è parlato, a riguardo, di un livello di coinvolgimento *minimo*. Cfr. G. MATUCCI, *op. ult. cit.* pag. 104-105.
[145] *Ibidem.*
[146] Sul punto si rinvia al contributo di G. MATUCCI, *La scuola (inclusiva) nella Costituzione italiana,* in M. FERRARI, M. MORANDI (eds.), *Pedagogie dell'esclusione/Pedagogie dell'inclusione*, Scholé, Brescia, 2024, pagg. 87-98.

dicembre 2016, n. 275[147]. Il TAR per l'Abruzzo dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 6 comma 2-bis della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78[148], così come modificata a seguito della legge regionale 26 aprile 2004, n. 15[149], in relazione agli artt. 10 e 38 della Costituzione, nella parte in cui prevedeva che la Giunta regionale garantisse un contributo del 50% della spesa documentate dalle Province, solamente «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa»[150] per gli interventi riguardanti lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti «portatori di handicap» o di situazioni di svantaggio. La Corte dichiarerà l'illegittimità costituzionale della previsione, delineando lo spazio di discrezionalità rimesso al legislatore, con la doverosa precisazione che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[151].

A livello comunitario, la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul tema della discrezionalità del legislatore in relazione alla disponibilità delle risorse economiche nel caso G.L. contro Italia, del 10 settembre 2020: sul punto, la dottrina ha rivelato come «il dovere di solidarietà, che incombe sulle istituzioni e sui consociati, impone che gli eventuali sacrifici derivanti dalla riduzione dei mezzi economici si ripartisca in modo equo fra tutti i membri della comunità scolastica e non a danno esclusivo della parte più vulnerabile della popolazione studentesca, pena il rischio di eccedere lo scopo perseguito»[152].

[147] Per l'analisi, invece, di un'altra sentenza di maggiore interesse (n. 80/2010) sul tema della sostenibilità finanziaria, si rinvia a quanto contenuto nella nota n. 50.
[148] Rubricata «Interventi per l'attuazione del diritto allo studio».
[149] Rubricata «Diposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (legge finanziaria Regionale 2004)».
[150] Così l'art. 6 comma 2-bis della legge regionale della Regione Abruzzo n. 78/78.
[151] Così il punto 11 del considerato in diritto della sentenza 275/2016.
[152] Così G. MATUCCI, *La scuola (inclusiva) nella Costituzione italiana,* cit., pag. 93.

Da ultimo, occorre rilevare le ultime novità legislative introdotte con il decreto interministeriale n. 182 del 29 dicembre 2020[153] e relative linee guida, entrambi integrati a seguito del decreto interministeriale n. 153 del 1° agosto 2023[154].

Si segnala l'introduzione di modelli nazionali di PEI, rispondenti all'approccio bio-psico-sociale della disabilità, calibrati a seconda del ciclo di istruzione: scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado e scuola secondaria di secondo grado. Obiettivo è quello di prevedere strumenti facilmente comparabili su tutto il territorio nazionale, andando a eliminare le difformità applicative tra le diverse scuole. La modifica più impattante, ad avviso di chi scrive, riguarda il nuovo articolo 10-bis inserito nel decreto 182/2020, nel quale si può cogliere un tassello aggiuntivo volto a perseguire la didattica personalizzata. Per i soli alunni con disabilità frequentanti le scuole superiori, su richiesta delle famiglie e previo parere del consiglio di classe con decisione assunta a maggioranza, è possibile seguire un percorso didattico personalizzato nel quale siano presenti verifiche equipollenti: se il parere è negativo, ciò avviene in seguito al superamento di prove integrative relativamente alle materie per le quali è seguito un percorso differenziato; se il parere è positivo, non è necessario il previo superamento delle prove integrative.

Gli interventi legislativi più recenti sembrano delineare una volontà e una "cura partecipata" sempre più attenta agli interessi in gioco, soprattutto quando si tratta di minori con condizione di disabilità, i quali si trovano in una posizione che richiede una doppia protezione: l'età e la disabilità. Queste attenzioni non possono che essere apprezzabili, ma rimane tuttavia aperta la questione sull'effettività e sui risultati attesi dalle novità introdotte.

[153] Rubricato «adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate linee guida, nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, ai sensi dell'articolo 7, comma 2-ter del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66». Le linee guida concernono, invece, la definizione delle modalità, anche tenuto conto dell'accertamento di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assegnazione delle misure di sostegno di cui all'articolo 7 del d.lgs. 66/2017 e il modello di PEI, da adottare da parte delle istituzioni scolastiche.

[154] Rubricato «disposizioni correttive al decreto interministeriale 29 dicembre 2020, n. 182 recante: adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate linee guida, nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, ai sensi dell'articolo 7, comma 2-ter del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66».

2.2. Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.

La necessità di coinvolgere non solo la scuola, ma anche l'ambiente extrascolastico e territoriale all'interno del quale lo studente con disabilità vive, è un'esigenza che si fa sempre più intensa e pregnante all'interno dell'ordinamento: l'insegnamento viene garantito per il tramite del PEI, che risponde sì alle richieste dell'alunno, ma spesso al suo interno c'è «solo l'alunno», con il rischio di trasformarlo in «*alunno solo*»[155]. A questa nuova esigenza si è cercato di rispondere allargando le misure di tutela previste dall'ordinamento all'inizio degli anni duemila introducendo, con la legge dell'8 novembre 2000, n. 328[156], il progetto di vita.

I principi ispiratori delle riforme in tema di inclusione degli studenti con disabilità all'interno della scuola e il progetto di vita, infatti, condividono le stesse premesse: ai fini di ridurre il *gap* causato dalla condizione di svantaggio in cui versa il soggetto, è necessario un intervento *personalizzato* che sia il più aderente agli specifici bisogni del destinatario; un intervento standardizzato comune che «offre a tutti i destinatari le stesse risposte»[157] non può rispondere alle complessità e alle innumerevoli sfaccettature caratterizzanti la persona[158], soprattutto se in condizione di disabilità. Il principio personalistico di cui all'art. 2 della Costituzione deve avere in questa sede, più che mai, la più ampia espansione possibile.

Nell'arco dei quasi ventisei anni dall'entrata in vigore della l. 328/2000, la normativa riguardante il progetto di vita è rimasta pressoché invariata, fatta esclusione per alcuni

---

[155] Così F. TESSARO, *Disabilità e talento. Il potenziale di sviluppo per la cittadinanza di tutti* in AA.VV. (a cura di Liliana Dozza, Gina Chianese) *Una società a misura di apprendimento. Educazione Permanente tra teoria e pratiche,* FrancoAngeli, Milano, 2012, pag. 281. L'Autore fa presente come «nessuna istituzione e tanto meno nessun operatore può da solo rispondere in modo adeguato ai bisogni speciali di un soggetto con disabilità. Sarebbe un'esclusiva che esclude la persona. I bisogni speciali si affrontano in *logiche di rete*, nella *sintonia delle proposte entro scenari di priorità condivise*, e in cui il senso ultimo è dato dal soggetto stesso» per creare «*il progetto di cittadinanza*». L'attenzione viene riposta sul talento come mezzo inclusivo e non esclusivo e, nonostante non venga analizzato in relazione ai principi contenuti nella nostra Costituzione, è innegabile riconoscere il legame tra talento, potenzialità di ciascuno e l'art. 2 Cost., nell'idea di «attuazione della propria personalità» che l'on. Moro, nella sua relazione, collegava con «il primo senso dell'obbligo dell'istruzione e dell'educazione».

[156] Rubricata «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

[157] Così G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale,* Le Regioni, 1, 2020, pag. 37. Per una breve riflessione sulla personalizzazione degli interventi e delle differenze tra i concetti di equità ed eguaglianza cfr. M. MORANDI in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI *op. cit.,* pagg. 11-16.

[158] Vengono alla mente le parole del poeta americano Walt Whitman in *Song of myself*, in particolare nel passaggio della strofa n. 51 «*I am large, I contain multitudes».*

recenti modifiche introdotte dalla legge delega del 22 dicembre 2021, n. 227[159], ma sono da segnalare alcuni interventi mirati alla creazione di una rete capace di tutelare la persona con disabilità nel corso di tutta la sua vita. Obiettivo comune dell'impianto originario della legge e successive modifiche è quello di «opporsi alla logica "categorizzante"»[160] del sistema di *welfare*, per il quale gli interventi sono rivolti esclusivamente a una specifica e residuale parte della popolazione, segnatamente "i disabili".

A perfezionare il raccordo delle misure a tutela della persona con disabilità nell'ottica di creazione di una rete idonea e coordinata, interviene la legge del 22 giugno 2016, n. 112[161] conosciuta anche come legge sul «dopo di noi», che prevede misure di assistenza nei confronti delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare «volte anche ad evitare l'istituzionalizzazione» e «integrate, con il coinvolgimento dei soggetti interessati, nel progetto di cui all'articolo 14 delle legge 8 novembre 2000, n. 328, nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi»[162]. È indubbio che tra le finalità della legge vi sia quello di evitare l'istituzionalizzazione della persona con disabilità: se scopo dell'impianto normativo è quello di creare le condizioni affinché la persona possa pienamente partecipare da protagonista a tutte le fasi della propria vita, una premessa del genere è più che doverosa. L'art. 2 del decreto ministeriale del 23 novembre 2016, attuativo della legge, invece, fornisce ulteriori indicazioni sul contenuto del progetto di vita personalizzato e la sua coordinazione con eventuali altri progetti redatti per la persona con disabilità; ribadisce, inoltre, la più ampia partecipazione possibile della persona, tenendo conto «dei suoi desideri, aspettative e preferenze» e «prevedendo il suo pieno coinvolgimento nel successivo monitoraggio e valutazione».

Vale inoltre la pena di sottolineare come, il novellato art. 12 comma 5 della legge 104/1992 prevede che il PEI sia parte integrante del progetto individuale di cui all'art. 14 della legge 328/2000, e l'art. 6 comma 1 del decreto interministeriale 182/2020 prevede,

[159] Rubricata «Delega al Governo in materia di disabilità».
[160] Così E. VIVALDI, *Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: quali prospettive* in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, cit., pag. 49.
[161] Rubricata «Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare».
[162] Così l'art. 1 comma 2 della legge 112/2016.

all'interno del PEI, «indicazioni relative al raccordo tra PEI e il Progetto Individuale […] al fine di realizzare una progettazione inclusiva che recepisca anche azioni esterne al contesto scolastico, coordinate dall'Ente locale, rivolte allo sviluppo della persona e alla sua piena partecipazione sociale», segnando così un importante punto di partenza delle misure all'interno dell'ambiente scolastico ed evitando quella "solitudine" cui si faceva cenno all'inizio.

Tornando alla legge delega, ai sensi dell'art. 1, in attuazione degli artt. 2, 3, 31 e 38 della Costituzione e in conformità alle disposizioni della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità del 2006, il Governo s'impegna a adottare i decreti legislativi necessari per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. Tra i principi e i criteri direttivi da seguire, l'art. 2 c. 2 lett. c), in riferimento alla valutazione multidimensionale della disabilità e la realizzazione del progetto di vita *individuale, personalizzato* e *partecipato*, prevede una vasta gamma di misure finalizzate alla piena espansione della personalità umana del soggetto interessato e alla sua effettiva garanzia, nonché alla garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare del principio di autodeterminazione: si parla di «desideri, aspettative e scelte» della persona con disabilità, di «strumenti, risorse, servizi, misure, accomodamenti ragionevoli» da attuare per favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi contesti di riferimento: lavorativo, scolastico, culturali, sportivo e in «ogni altro contesto di inclusione sociale»[163].

[163] Così il n. 5 dell'art. 2 c. 2 lett. c) della legge 227/2021. Tra tutti gli importanti punti previsti, meritano particolare attenzione, ad avviso di chi scrive, il n. 1), in base al quale sono previste «modalità di coordinamento tra le amministrazioni competenti per l'integrazione della programmazione sociale e sanitaria nazionale e regionale», nell'ottica di una creazione di una rete progettuale idonea a coprire i diversi momenti di vita della persona con disabilità; il n. 3) che previsto l'utilizzo del modello dell'ICF e ICD per la definizione del profilo di funzionamento della persona, perseguendo l'armonizzazione della normativa interna con quella internazionale; il n. 4), nel quale è prevista che la valutazione multidimensionale debba assicurare «sulla base di un approccio multidisciplinare e con la partecipazione della persona con disabilità e di chi la rappresenta, l'elaborazione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, il quale individui i sostegni e gli accomodamenti ragionevoli che garantiscano l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, tra cui la possibilità di scegliere, in assenza di discriminazione, il proprio luogo di residenza e un'adeguata soluzione abitativa, anche promuovendo il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socio-assistenziali»; il n. 7) che impegna enti locali e regioni a modificare il progetto di vita «al variare del contesto territoriale e di vita della persona con disabilità»; il n.8) che prevede la partecipazione attiva degli enti del Terzo settore all'elaborazione del progetto su richiesta della persona con disabilità o di chi la rappresenta e il n.10), in base al quale vengono individuati «tutti i sostegni e gli interventi idonei e pertinenti a garantire il superamento delle condizioni di emarginazione e il godimento, su base di eguaglianza con altri, dei diritti e delle libertà fondamentali e che la loro attuazione sia garantita

Prima di analizzare la partecipazione del soggetto alle fasi di realizzazione del progetto così come previsto dall'art. 18 comma 1 del d.lgs. del 3 maggio 2024, n. 62[164], è necessaria una precisazione.

Il compito di predisporre il progetto di vita e la conseguente presa in carico della persona[165] spettano, in base all'art. 6 della legge 328/2000, al Comune e all'ASL di riferimento, a seguito di domanda presentata dal cittadino previa valutazione multidimensionale della persona: come evidenziato dalla dottrina[166], il progetto assurge quindi a provvedimento amministrativo e, in proposito, è necessario ripercorrere brevemente alcuni passaggi fondamentali compiuti dalla giurisprudenza in materia.

In relazione alla resistenza di alcune amministrazioni nel riconoscere il progetto individuale a studenti minori in condizione di disabilità, vale la pena richiamare la sentenza del TAR Sicilia, Sez. Catania, del 5 gennaio 2018, n. 10, nella quale il giudice, nello statuire sul ricorso dei genitori della minore con disabilità, che si era vista negata la predisposizione del progetto di vita individuale in quanto già presente un PEI, afferma la violazione «del diritto della disabile a ricevere adeguate e coordinate misure di sostegno e di supporto per l'inclusione sociale» in quanto «i bisogni individuali cui risponde la predisposizione del progetto individuale ex art. 14 l. 328/2000 non sarebbero surrogabili mediante singoli interventi socio-assistenziali alla persona, atteso che il ridetto progetto svolge proprio la finalità di coordinare detti interventi. Né il progetto individuale ex legge

anche attraverso l'accomodamento ragionevole di cui all'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità».

[164] Rubricato «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita personalizzato e partecipato»

[165] La sentenza del TAR Catanzaro n. 440/2013, a proposito della presa in carico della persona con disabilità, afferma che intento del legislatore è quello di prevedere «un modello di servizi incentrato su un progetto di "presa in carico pubblica globale" della persona disabile, che, a differenza delle altre ipotesi di mera erogazione di un servizio specifico, intende garantire all'utente quel "supplemento di garanzie", che trascende la modalità di "smistamento" della persona all'interno di una gamma di contenitori e si propone l'obiettivo ulteriore di promuovere l'autorealizzazione della persona disabile ed il superamento di ogni condizione di esclusione sociale, avvalendosi anche della metodologia del cosiddetto "lavoro di rete", che punta a una visione in chiave unitaria dei bisogni della persona con disabilità, mediante lo strumento del "progetto individuale per la persona disabile", riconducibile al concetto di adattamento ragionevole, espresso dagli artt. 19 e 25, lettera e) della Convenzione per i Diritti Umani per la Persona Disabile del 2006 delle Nazioni Unite, ratificata con legge nazionale 3.3.2009 n. 18, al modello bio-psico-sociale dell'ICF (International Classification of Functioning), pubblicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

[166] Così G. MATUCCI, *Fra scuola e progetto di vita. Principio di personalizzazione e processi inclusivi* E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, cit., pag. 68.

n. 328/2000 potrebbe essere surrogato dal Progetto educativo individuale (PEI) di cui all'art. 12, comma 5°, legge n. 104/1992».

Sempre in tema, la sentenza del TAR Valle d'Aosta del 14 gennaio 2019, n. 2, evidenzia come non sia possibile addurre, a giustificazione del diniego della redazione del progetto di vita a un soggetto minorenne in condizione di disabilità grave, «ragioni di tipo organizzativo del tutto superate rispetto alla sussistenza di un diritto del soggetto disabile, costituzionalmente previsto a vedersi assicurato a mezzo del progetto individuale di vita, una vita dignitosa»[167]. Nel richiamare diversi interventi della Corte costituzionale in tema, il TAR si preoccupa di ricordare la natura incomprimibile del diritto fondamentale del soggetto disabile a fruire di un percorso scolastico effettivo rispetto a contingenti esigenze di finanza pubblica, così come stabilito dalla sentenza n. 80/2010[168]; a proposito di risorse finanziarie, i giudici del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1/2020, avevano chiarito che «una volta individuate le necessità dei disabili tramite il Piano individualizzato, l'attuazione del dovere di rendere il servizio comporti l'attivazione dei poteri-doveri di elaborare tempestivamente le proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie a coprire il fabbisogno e, comunque, l'attivazione di ogni possibile soluzione organizzativa» qualora anche il progetto non sia stato ancora materialmente redatto.

Infine, occorre analizzare le sentenze del TAR Sicilia, Sez. Catania, del 21 novembre 2019, nn. 2782 e 2783 riguardanti il contenuto del progetto. La madre e amministratrice di sostegno della persona con disabilità presentava ricorso lamentando la mancanza di effetti del progetto di vita precedentemente predisposto, proponendo istanza per un nuovo

[167] Per un'analisi della sentenza, cfr. *Progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. Linee guida di ANFFAS nazionale,* Roma, 2023, p. 13, scaricabili sul sito www.anffas.net. Oltre a ricostruire il quadro normativo allora vigente in tema di disabilità, la sentenza richiama diversi interventi della Corte costituzionale in cui vengono affermati il diritto sociale della persona con disabilità a ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita (cfr. sentenze n. 203/2013 213/2016 e 158/2018), al rispetto del nucleo indefettibile di garanzie per la persona con disabilità (cfr. sentenza 18/2009).

[168] La questione riguardava la legge finanziaria del 2008 che prevedeva un limite al numero degli insegnanti di sostegno e, conseguentemente, aboliva la possibilità di assumerne ulteriori con contratto a tempo determinato, in deroga al rapporto docenti ed alunni indicato dall'art. 40, comma 3, della legge n. 449 del 1997, in presenza di disabilità particolarmente gravi. Nel punto 4 del considerando in diritto della sentenza, Corte fa presente come «Risulta, pertanto, evidente che le norme impugnate hanno inciso proprio sull'indicato «nucleo indefettibile di garanzie» che questa Corte ha già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore. La scelta operata da quest'ultimo, in particolare quella di sopprimere la riserva che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato, non trova alcuna giustificazione nel nostro ordinamento, posto che detta riserva costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave».

progetto individuale; l'amministrazione competente, allora, consegnava alla ricorrente la scheda per la valutazione multidimensionale delle persone con disabilità (SVAMDI) e il verbale dell'unità di valutazione della disabilità (UVD), specificando che i documenti consistessero in copia della SVAMDI e del «Piano Individuale di Assistenza ex art. 14 della legge n. 328/2000». Tale ultimo progetto risultava «largamente incompleto» in relazione alla normativa di riferimento, tanto da «non contempla[re] in alcun modo (neppur al fine di giustificare una loro ragionevole esclusione) eventuali forme di recupero o di integrazione sociale, eventuali misure economiche per il superamento di condizioni di disagio, la definizione di potenzialità e sostegno per il nucleo familiare, un budget di progetto (nel senso sopra specificato)[169], una figura di riferimento (cioè il cosiddetto "case manager"), nonché "metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze della persona disabile"».

I giudici amministrativi si sono mostrati molto attenti alle esigenze delle persone con disabilità, sottolineando in particolare il *diritto*[170] della persona con disabilità ad avere predisposto un progetto di vita che sia *individuale, effettivamente partecipato* e, soprattutto, *completo* in ogni suo elemento: lo scarto tra quello che dovrebbe essere ed essere viene, fortunatamente, ridotto ad opera della giurisprudenza.

La realizzazione del progetto di vita, così come disciplinato all'interno del d.lgs. 62/2024, consta di tre momenti o fasi: presentazione della richiesta del progetto, la sua elaborazione e infine la sua attuazione[171].

[169] Con budget di progetto s'intendeva «l'insieme di tutte le risorse umane, economiche e strumentali da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata» mentre con case manager s'intende, ai sensi dell'art. 2 comma 4, del decreto ministeriale del 23 novembre 2016, «una figura di riferimento che ne curi la realizzazione e il monitoraggio, attraverso il coordinamento e l'attività di impulso verso i vari soggetti responsabili della realizzazione dello stesso. L'art. 28 del d.lgs. n. 62 del 2024 ha modificato la definizione di budget di progetto, da intendersi ora come «l'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali».

[170] Il TAR Sicilia, Sez. di Catania, con sentenza del 2 febbraio 2011, n. 243 aveva già chiarito che «una volta definito e condiviso con la famiglia il Progetto individuale, la posizione del beneficiario è da considerare un diritto soggettivo perfetto e come tale suscettibile di essere soddisfatto con pienezza e immediatezza».

[171] Sul punto cfr. E. VIVALDI, *Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: quali prospettive*, cit., pagg. 59-64.

La presentazione della richiesta può avvenire in due modi: a seguito del procedimento di valutazione di base di cui all'art. 9 del decreto, oppure, ai sensi dell'art. 23, tramite istanza presentata all'ambito territoriale sociale in cui ricade il comune di residenza della persona, a seguito del rilascio del certificato che ne attesta la disabilità; all'istanza è possibile allegare una proposta di progetto, presentabile anche successivamente all'avvio del procedimento, il quale deve iniziare entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza e concludersi entro novanta giorni dall'avvio del procedimento.

La fase di elaborazione spetta all'unità di valutazione multidimensionale a seguito del procedimento di valutazione[172], basato su un metodo multidisciplinare e sull'approccio bio-psico-sociale della disabilità, in ottemperanza alle indicazioni contenute nell'ICF e ICD, nel rispetto della volontà, dei diritti civili e sociali della persona con disabilità nonché del diritto all'autodeterminazione. All'interno dell'unità di valutazione multidimensionale è presente una vasta pletora di soggetti: la persona con disabilità; l'esercente la responsabilità genitoriale in caso di minore, il tutore o l'amministratore di sostegno, se dotato di poteri; il facilitatore[173]; un assistente sociale, un educatore o un altro operatore dei servizi territoriali; uno o più professionisti sanitari designati dalla azienda sanitaria o dal distretto sanitario con compito di garantire l'integrazione sociosanitaria; un rappresentante dell'istituzione scolastica nei casi di cui all'articolo 6 del d.lgs. 66/2017; un rappresentate, se necessario, dei servizi per l'inserimento delle persone con disabilità di cui all'art. 6 della legge 68/1999[174]; il medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta della persona con disabilità. Possono essere presenti anche membri eventuali su richiesta della persona con disabilità, tra cui rientrano: il coniuge o il partner dell'unione civile, un parente, un affine, il caregiver; un medico

[172] Articolato, ai sensi dell'art. 25, in quattro fasi «a) nel rispetto dell'esito della valutazione di base, rileva gli obiettivi della persona secondo i suoi desideri e le sue aspettative e definisce il profilo di funzionamento, anche in termini di capacità e performance dell'ICF, nei differenti ambiti di vita liberamente scelti; b) individua le barriere e i facilitatori negli ambiti di cui alla lettera a) e le competenze adattive; c) formula le valutazioni inerenti al profilo di salute fisica, mentale, intellettiva e sensoriale, ai bisogni della persona e ai domini della qualità di vita, in relazione alle priorità della persona con disabilità; d) definisce gli obiettivi da realizzare con il progetto di vita, partendo dal censimento di eventuali piani specifici di sostegno già attivati e dai loro obiettivi». Qualora si tratti di minori, «la valutazione multidimensionale considera anche il profilo di funzionamento redatto ai fini scolastici secondo quanto disposto dall'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66».
[173] Nuova figura introdotta ai sensi dell'art. 22 del decreto 62/2024, si tratta di colui il quale facilita «l'espressione delle sue scelte e l'acquisizione della piena comprensione delle misure e dei sostegni attivabili con il progetto di vita».
[174] Rubricata «norme per il diritto al lavoro dei disabili».

specialista o specialisti dei servizi sanitari o sociosanitari; un rappresentante di associazione, fondazione, agenzia o altro ente con specifica competenza nella costruzione di progetti di vita, anche del terzo settore[175]; referenti dei servizi pubblici e privati presso i quali la persona con disabilità fruisce di servizi o prestazioni, anche informale.

A seguito degli esiti della valutazione multidimensionale, l'unità di valutazione procede alla predisposizione del progetto di vita e, ai sensi dell'art. 26 comma 1, «individua i sostegni, il budget di progetto e gli accomodamenti ragionevoli che garantiscono l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali»[176]. Per quel che concerne gli interventi previsti all'interno del progetto, questi riguardano quattro diverse aree: apprendimento, socialità ed affettività; formazione e lavoro; casa e habitat sociale; salute.

La fase di attuazione, invece, è disciplinata dagli artt. 28 e 29 riguardanti, rispettivamente, il già menzionato budget di progetto e la figura del referente (il c.d. case manager). Il primo, alla cui costruzione può contribuire la persona con disabilità[177], risponde a esigenze di dinamicità: se il progetto è *individualizzato*, *personalizzato* e *partecipato*, è giocoforza prevedere uno strumento flessibile in grado di «integrare, ricomporre, ed eventualmente riconvertire, l'utilizzo di risorse pubbliche, private ed europee»[178] per rispondere al meglio ai bisogni della persona con disabilità e a eventuali cambiamenti di contesto che possono caratterizzare la sua vita.

Infine, il referente per l'attuazione del progetto ha un ruolo centrale all'interno della nuova normativa. A lui sono affidate una serie di importanti prerogative[179]: ha compiti di

---

[175] Si segnala l'Associazione Nazionale di FAmiglie e persone con disabilità intellettive e disturbi del neurosviluppo (ANFFAS) che dal 1958 pone la persona, da considerare nella sua globalità e continuità di cittadino e cittadina, al centro delle proprie attività. A proposito del progetto di vita, nel 2010 ANFFAS ha promosso la Campagna Nazionale "Buon compleanno 328!" promuovendo una serie di iniziative sul territorio nazionale; la campagna è stata sostenuta anche attraverso l'inoltro di ricorsi per ottenere risposte concrete da Comuni e ASL, così come evidenziata dall'analisi di alcuni casi giurisprudenziali sopra riportati. Sono disponibili sul sito web www.anffas.net, inoltre, linee guida divise per regione per la richiesta del progetto nonché per la redazione dello stesso. Per maggiori informazioni, cfr. il seguente link consultato il 06/02/2026: https://www.anffas.net/it/progetti-e-campagne/buon-compleanno-328/.

[176] L'art. 26 c. 3 individua, inoltre, una serie dettagliata e precisa di aspetti all'interno del progetto. Si va dagli obiettivi risultati dalla valutazione, agli interventi necessari, agli accomodamenti ragionevoli e ai servizi necessari per perseguire la miglior qualità della vita e la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della stessa, alla definizione del budget di profitto e alla programmazione di tempi e modalità di verifiche del progetto, volte ad assicurare la sua dinamicità e aderenza alle esigenze mutevoli della persona con disabilità.

[177] Cfr. art. 28 comma 7, d.lgs. 62/2024

[178] Così l'art. 28 comma 3, d.lgs. 62/2024.

[179] Cfr. art. 29 comma 1, d.lgs. 62/2024.

impulso per quel che concerne l'avvio dei servizi, degli interventi e delle prestazioni previsti all'interno del progetto di vita; fornisce assistenza ai soggetti coinvolti, in modo da assicurare il coordinamento necessario tra singoli servizi e piani operativi al fine della creazione di una rete progettuale efficace; nel corso dell'attuazione del progetto, si occupa di curare il monitoraggio dello stesso, raccogliendo eventuali segnalazioni trasmesse da terzi; assicura e garantisce il pieno coinvolgimento della persona con disabilità; convoca l'unità di valutazione multidimensionale per rimodulare il progetto di vita.

A seguito della riforma introdotta dal d.lgs. 62/2024, la dottrina ha iniziato a interrogarsi sul nuovo prospetto normativo così delineato, riconoscendo la portata innovativa della novità in tema progetto di vita, ma portando l'attenzione su alcune criticità.

C'è chi sostiene la necessità di investire ulteriormente su due specifici aspetti: la partecipazione e la sostenibilità[180], quali «momenti cruciali attraverso i quali realizzare quella dimensione di personalizzazione (e di effettiva corrispondenza ai bisogni e alle aspettative) che rende il PI uno strumento di vera e propria autorealizzazione ed emancipazione personale», in modo da evitare di ritornare alla visione precedente per cui la persona con disabilità deve adattarsi a un ambiente standardizzato e precostituito. Per quel che concerne la trattazione del presente paragrafo, ad avviso di chi scrive, bisogna concordare sul ripensamento del «paradigma tradizionale dell'autonomia» che, a livello giuridico, vede una netta distinzione binaria tra chi è pienamente capace e chi è incapace, aspetto critico già evidenziato dall'on. Valenti nelle sedute dell'Assemblea Costituente: una soluzione più rispettosa e coerente ai principi della dignità umana e di non discriminazione vede l'introduzione del concetto di «autonomia protetta»[181], un paradigma che va ulteriormente a porre al centro le persone con disabilità gravi e gravissime e, in particolare, la loro dignità in quanto esseri umani. Seguendo questa direttrice, è possibile fugare (e neutralizzare) il rischio di categorizzazione e, ad avviso di

[180] Sul punto, cfr. G. MATUCCI, *Fra scuola e progetto di vita. Principio di personalizzazione e processi inclusivi* in E. VIVALDI, cit*.,* pagg. 81-84.

[181] «Ciò che va rivisto, a questo punto, è il modo d'intendere la capacità in relazione a un rinnovato concetto di *autonomia*, che non va più intesa in termini assoluti, ma in relazione allo stato in cui versa la persona all'interno del suo contesto di vita. L'autonomia, cioè, non è più presupposto per l'esercizio del diritto, ma è un *fine* che può (e deve) essere perseguito nel rispetto dell'essere *persona* e della dignità propria dell'essere umano. Si fa largo, in sintesi, un concetto di autonomia *protetta*, che appare compatibile con forme di sostegno ai processi decisionali dell'individuo e che pone (quantomeno) in dubbio la legittimità costituzionale delle tradizionali forme di incapacitazione». Così G. MATUCCI, *op. ult. cit.,* pag. 144-145.

chi scrive, anche l'odioso atteggiamento di superficialità e di arroganza di chi, a causa di questioni culturali, di forme di abilismo interiorizzate e avvallate da preoccupanti posizioni retrograde, vede la persona con disabilità solamente come "un disabile", incapace di cogliere la complessità identitaria che caratterizza ciascun individuo in quanto tale.

Chi, invece, nell'evidenziare l'interconnessione necessaria tra il settore scolastico e post-scolastico, sottolinea come il PEI debba necessariamente far parte del progetto di vita[182], in quanto il diritto all'istruzione e il diritto all'eguaglianza sostanziale vengono resi effettivi per il tramite di interventi modulati sulle esigenze e necessità del singolo alunno, pone tuttavia alcuni dubbi in relazione alla «vincolatività della previsione concernente la formulazione e la realizzazione del Progetto in esame in ambito scolastico»[183]: la partecipazione dell'alunno con disabilità all'interno dell'unità di valutazione multidimensionale è assicurata, così come quella del rappresentate scolastico, ma in relazione a quest'ultimo il decreto tace su svariati aspetti, quali, ad esempio, la natura del suo contributo (decisionale o consultivo). Alla luce di questa considerazione, viene a rischio la stessa *ratio* della legge, a causa di una partecipazione che non può dirsi effettivamente piena e partecipata da parte della scuola, compromettendo così il punto di forza di una vera inclusione scolastica[184]. Secondo l'Autrice, a fronte di queste criticità, una soluzione potrebbe essere quella di un ulteriore intervento legislativo che qualifichi il progetto di vita come «atto dovuto», andando inoltre a qualificare in modo dettagliato e puntuale la sua redazione, in modo tale da «passare dalla retorica dell'inclusione alla sua realizzazione effettiva».[185] Per assicurare e creare un ordinamento che sia veramente inclusivo, è necessario riconoscere al progetto di vita «una forza normativa pari alla

[182] «[…] il PEI non può essere concepito come documento "isolato", ma deve essere oramai inteso quale componente settoriale, ma essenziale, del Progetto di vita, con cui deve necessariamente dialogare in termini di coerenza e integrazione. Quest'ultimo, infatti, fornisce al PEI un ancoraggio valoriale e strategico, delineando gli obiettivi generali e gli esiti attesi in termini di partecipazione sociale, autonomia e autodeterminazione, cui l'azione educative deve conformarsi. In tal senso, tra progettazione educativa e progettazione esistenziale viene a crearsi una circolarità virtuosa, nella quale la scuola non è solo luogo di trasmissione del sapere, ma spazio di costruzione progressiva dell'identità e del futuro della persona con disabilità, in stretta sinergia con gli altri contesti – familiari, sociali e istituzionali – coinvolti nella definizione e nell'attuazione del progetto complessivo di vita.» Così MEOLA F., *Minori, disabilità, scuola: quale vera inclusione attraverso il Progetto di vita?* BioLaw, disponibile su: https://teseo.unitn.it/biolaw/article/view/3875
[183] *Ibidem.*
[184] *Ibidem*.
[185] *Ibidem.*

centralità ad esso assegnata nel nuovo modello di disabilità. Solo così sarà possibile scongiurare il rischio che l'attuale riforma si arresti alla soglia della mera enunciazione valoriale, incapace di incidere realmente sulle condizioni di vita dei minori con disabilità. La sfida è, allora, quella di trasformare uno strumento innovativo in un diritto garantito, rendendo l'inclusione non un obiettivo eventuale, ma un impegno costituzionale a cui le istituzioni non possono sottrarsi»[186].

2.3. La partecipazione degli studenti agli organi collegiali della scuola.

Come si è ampliamente visto in precedenza, i principi contenuti all'interno della nostra Costituzione repubblicana segnano una cesura rispetto al previgente regime fascista; nonostante ciò, l'impianto precedente è a lungo sopravvissuto prima di iniziare a essere lentamente ma inesorabilmente smantellato dall'attuazione dei principi costituzionali.

Il primo segnale di rottura con il passato arriva dalla dottrina immediatamente successiva all'approvazione della Costituzione. Vezio Crisafulli sottolineava la discontinuità rispetto all'impostazione liberale che non prevedeva l'inserimento della scuola e dell'istruzione all'interno della materia costituzionale, facendo così presente come questa novità ponesse l'ordinamento costituzionale davanti al «problema della società civile», sia «nella sua struttura interna e nei suoi rapporti con la società politica», ma anche «il problema della stessa unità dei due termini, pur nel consapevole rispetto, e anzi nella garanzia, della loro distinzione, la quale non è per, né potrebbe essere, separazione o reciproca indifferenza»; a fronte di queste nuove sfide, l'ordinamento costituzionale «interviene […] e prescrive ai pubblici poteri costituiti di intervenire a loro volta nelle più varie forme, a regolare il concreto assetto della società civile» e l'Autore, lucidamente, faceva notare come «anche i problemi della famiglia, della scuola, della cultura, dell'insegnamento, trovassero esplicito riferimento e regolazione di principio nelle disposizioni della nuova Costituzione»[187].

A seguito di questa premessa, si può agevolmente affermare che non ci sia nulla di più intrinsecamente politico all'interno di una Repubblica come la nostra se non la partecipazione del cittadino alla vita democratica; una partecipazione che inizia in ogni

[186] *Ibidem.*
[187] V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 1, 1956, pag. 56.

luogo, ma in particolare in *un luogo* in cui la personalità della persona, sia come singolo o come formazione sociale, inizia a formarsi per poi potersi esprimere al massimo della propria portata: la scuola. La discontinuità, come si è accennato poc'anzi, ha tuttavia faticato a emergere nei venti anni successivi all'approvazione della Costituzione: malgrado i principi contenuti all'interno della nostra carta fondamentale, erano necessari due ulteriori fattori. Il primo squisitamente giuridico, consistente nell'attuazione delle disposizioni contenute nella Costituzione, un percorso che sta venendo tuttora intrapreso nonostante alcune preoccupanti oscillazioni in senso opposto[188]; il secondo eminentemente culturale, in quanto è risaputo che la forza del diritto dipende sì dalla sua innata cogenza, ma esso è anche uno specchio dei valori caratterizzanti una determinata società in un determinato momento storico: il cambiamento, per essere tale, richiede un'interiorizzazione e una comprensione che non può avvenire nel breve termine, soprattutto se vuole essere dirompente.

L'esperienza della scuola autoritaria fascista, infatti, ha continuato a permeare il nostro ordinamento in maniera pervasiva, ed è sufficiente guardare ai rapporti intercorrenti tra i soggetti coinvolti nella scuola per averne prova: si pensi, ad esempio, al potere esecutivo esercitato dal preside nei confronti dei docenti; oppure ai rapporti chiaramente autoritari che caratterizzavano i rapporti tra docenti e alunni[189], che sono stati paragonati a forme tipiche di una «accademia militare»[190]. Questo assetto così delineato risultava coerente con i contenuti dell'allora vigente riforma Gentile, in base alla quale la partecipazione dell'alunno alla vita scolastica era nulla: gli studenti erano meri destinatari di un apprendimento nozionistico, dove il confronto e la possibilità di far sentire la propria voce

[188] Rimanendo in tema di scuola, si pensi al recente caso del manifesto di un movimento studentesco di estrema destra, contenuto in volantini affissi in alcune scuole, che tramite un qr code rimandava alla compilazione di un questionario contenente, tra gli altri, i seguenti quesiti: «Hai uno o più professori di sinistra che fanno propaganda durante lezioni» e «Descrivi uno dei casi più eclatanti», andando a minare o, comunque, a mettere in dubbio il principio costituzionale della libertà di insegnamento, così come contenuto all'art. 33 della Costituzione: sul punto, per una brave analisi sui limiti del diritto in questione, si rimanda al capitolo 3. Oppure si pensi all'altro recentissimo caso dove sono stati appesi all'esterno degli istituti superiori di Alba, sempre ad opera del medesimo movimento studentesco di estrema destra, striscioni con la frase «la scuola è nostra» con tanto di logo atto a rivendicare l'iniziativa: sembrerebbe superfluo da specificare, ma evidentemente non lo è, che la scuola non può appartenere a qualcuno, ma è "di tutti" e, soprattutto, «aperta a tutti» così come previsto dal più volte richiamato art. 34 della Costituzione. Il percorso di attuazione dell'ultimo principio è sicuramente ancora in corso, ma iniziative del genere così spudoratamente prevaricatorie e faziose non possono essere, ad avviso di chi scrive, affatto sottovalutate.
[189] Così F. ANGELINI., *op. cit.,* pag. 24.
[190] Così E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la scuola,* Marsilio, Venezia, 2019, pag. 12.

erano inesistenti. L'esperienza scolastica era ridotta alla tipica esperienza liberale, in mano al potere centrale e concessa dall'alto verso il basso, in una gerarchia a cui capo vi era il Ministero per l'istruzione[191].

È necessario aspettare l'inizio degli anni Settanta, con l'approvazione della legge del 30 luglio 1973, n. 477[192], per scorgere i primi segnali dell'impegno del legislatore a delineare e definire i temi della partecipazione degli studenti alla vita della scuola. L'articolo 1 della legge prevede l'emanazione di decreti e, in particolare, quelli cui fa riferimento la lettera d) hanno per oggetto «la istituzione e il riordinamento degli organi collegiali di governo degli istituti e scuole materne e di istruzione elementare, secondaria ed artistica» e, l'art. 5[193], ponendosi come obiettivo la creazione di una scuola capace di interagire con la comunità sociale e civica, prevede l'istituzione di organi a livello: di circolo didattico e di istituto; distrettuale; provinciale; nazionale. L'insieme degli organi collegali di governo della scuola finisce, così, per essere espressione diretta della democrazia e dei principi costituzionali di cui è foriera la nostra Costituzione: il principio personalistico, pluralistico, partecipativo, solidaristico e d'uguaglianza sostanziale, vedono la loro attuazione a seguito delle rivendicazioni provenienti dai movimenti studenteschi[194].

Prima di procedere all'analisi dei diversi organi collegali in cui è prevista la partecipazione degli studenti delle scuole superiori, è necessario fare una breve precisazione. Gli organi collegali si suddividono in due gruppi: quelli territoriali, disciplinati dal d.lgs. 30 giugno 1999, n. 233[195] e quelli scolastici, disciplinati dal DPR

[191] Così G.E. POLIZZI, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione.*, cit., pag. 263 ss.
[192] Rubricata «Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo statuto giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato».
[193] Letteralmente «l'istituzione di nuovi organi collegali di governo e il riordinamento di quelli esistenti saranno finalizzati a realizzare la partecipazione nella gestione della scuola nel rispetto degli ordinamenti della scuola dello Stato e delle competenze e delle responsabilità di cui all'articolo 4 della presente legge, dando alla stessa caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica. Gli organi collegiali saranno previsti: a livello di circolo didattico e di istituto; a livello distrettuale; a livello provinciale; a livello nazionale».
[194] G.E. POLIZZI, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola,* cit.*.,* pag. 264.
[195] Rubricato «Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

31 maggio 1974, n. 416[196] e dal d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297[197]. Quelli territoriali sono, a loro volta, suddivisi a livello centrale, con il consiglio superiore della pubblica istruzione; a livello regionale, con i consigli regionali dell'istruzione; a livello locale, con i consigli scolastici locali; scopo dei suddetti organi è quello di assicurare la rappresentanza e la partecipazione dei diversi soggetti che compongono la scuola e che, conseguentemente, sono interessati alla sua vita[198]. Tuttavia, a seguito dell'emanazione della legge 30 luglio 2025, n. 109[199] e della legge 2 dicembre 2025, n. 182[200], l'assetto territoriale risulta stravolto: sono stati infatti aboliti i consigli a livello sia regionale e locale, mentre a livello nazionale si segnala una leggera modifica alla composizione del consiglio superiore della pubblica istruzione, che vede ora la presenza, nella parte di rappresentanza spettante alle associazioni dei genitori, di almeno un componente «in rappresentanza delle associazioni attive nell'ambito delle tematiche riguardanti la condizione di disabilità»[201]. Un intervento che, date soprattutto le competenze spettanti agli ormai aboliti consigli regionali e scolastici[202], non può che indebolire la partecipazione studentesca all'interno degli organi rappresentativi.

Gli organi collegiali scolastici che vedono la partecipazione degli studenti sono, invece: il consiglio di classe, il consiglio d'istituto, il comitato di valutazione dei docenti e l'organo disciplinare di garanzia[203].

[196] Rubricato «Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica».
[197] Rubricato «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado».
[198] Cfr. articolo commi 1 e 2 del d.lgs. 233/99.
[199] Rubricata «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2025, n. 90, recante disposizioni urgenti in materia di università e ricerca, istruzione e salute».
[200] Rubricata «Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese».
[201] Così il novellato art. 2, comma 5, lettera d-bis) del d.lgs. 233/99.
[202] L'art. 2, comma 2, del d.lgs. 233/99 in merito prevedeva che «i consigli scolastici locali durano in carica tre anni. Essi hanno competenze consultive e propositive nei confronti dell'amministrazione scolastica periferica e delle istituzioni scolastiche autonome in merito all'attuazione dell'autonomia, all'organizzazione scolastica sul territorio di riferimento, all'edilizia scolastica, alla circolazione delle informazioni sul territorio, alle reti di scuole, all'informatizzazione, alla distribuzione dell'offerta formativa, all'educazione permanente, all'orientamento, alla continuità tra i vari cicli dell'istruzione, all'adempimento dell'obbligo di istruzione e formazione, al monitoraggio dei bisogni formativi sul territorio, al censimento delle opportunità culturali e sportive offerte ai giovani».
[203] Anche il collegio docenti è un organo collegiale scolastico, ma la partecipazione degli studenti alla sua composizione è esclusa; conseguentemente, non rileva al fine della trattazione del seguente capitolo.

Il consiglio di classe, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 297/1994, è composto dai docenti di ogni singola classe, compresi anche quelli di sostegno contitolari delle classi interessate, da due rappresentanti dei genitori e dai due rappresentanti degli studenti e ha il compito di formulare, al collegio docenti, proposte inerenti all'azione educativa e didattica, nonché di agevolare ed estendere i rapporti reciproci tra docenti, genitori ed alunni[204]. La sua composizione ordinaria muta, privandosi delle componenti rappresentative di genitori e studenti, quando il consiglio di classe esercita le competenze relative alla realizzazione del coordinamento didattico, dei rapporti interdisciplinari e quelle relative alla valutazione periodica e finale degli alunni. La partecipazione degli studenti è, all'interno del consiglio di classe, *forse* la più immediata e pregnante rispetto a quella degli altri organi; tra i docenti e i rappresentati degli studenti avviene un dialogo diretto, in quanto quest'ultimi si fanno portatori degli interessi del gruppo-classe e hanno occasione di essere ascoltati di fronte all'intero corpo docente, mettendo in luce eventuali disagi, difficoltà o criticità in un'ottica di confronto, in modo tale da addivenire a una risoluzione consapevole delle problematicità emerse. Il *forse* è giustificato dal fatto che i rappresentati degli studenti conoscono già i propri interlocutori (ad esclusione, potenzialmente, dei rappresentanti dei genitori) ed è quindi possibile, anche se non necessariamente assicurato, che si sentano più a loro agio e meno soggetti al timore reverenziale nei confronti dei docenti ivi presenti[205].

Il consiglio di istituto, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 297/1994, vede una composizione più variegata tra i suoi membri. Nelle scuole con popolazione scolastica superiore a 500 alunni, è costituito dal dirigente scolastico, da otto rappresentanti dei docenti (ridotti a sei nelle scuole con meno di 500 studenti), quattro rappresentanti dei genitori e quattro degli studenti (ridotti a tre nell'ipotesi precedente), e due rappresentanti del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ridotti a uno sempre nell'ipotesi precedente). All'interno del consiglio d'istituto è presente la giunta esecutiva, presieduta dal dirigente

[204] O con le parole del sito del Ministero dell'Istruzione e del Merito «si occupa dell'andamento generale della classe, formula proposte al dirigente scolastico per il miglioramento dell'attività, si esprime su eventuali progetti di sperimentazione, presenta proposte per un efficace rapporto scuola-famiglia».
[205] Considerazioni obbligate anche in relazione ai contenuti del DPR 24 giugno, n. 249 meglio conosciuto come lo Statuto delle studentesse e degli studenti che ribadisce, all'art. 1 comma 2 rubricato «Vita della comunità scolastica» come la scuola sia «comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni» e all'art. 2, comma 4, rubricato «Diritti» come lo studente «ha diritto alla partecipazione attiva e responsabile della scuola».

scolastico e composta dal direttore dei servizi generali e amministrativi, un componente scelto tra i docenti, uno tra i genitori e uno tra gli studenti, e ha il compito di dare esecuzioni alle delibere adottate; a proposito, tuttavia, la partecipazione della compagine studentesca subisce un arresto nel caso di atti di straordinari amministrazione, quali la votazione del bilancio preventivo e del conto consultivo, in quanto lo studente minorenne è sprovvisto della capacità di agire[206]. Le competenze del consiglio di istituto sono molteplici[207], ma è necessario soffermarsi sul potere deliberante, su proposta della giunta, su quanto «concerne l'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola, nei limiti delle disponibilità di bilancio» in determinate materie, tra cui quella più rilevante ai fini della seguente trattazione è, a ad avviso di chi scrive, quella riguardante i «criteri generali per la programmazione educativa». Se partiamo dall'assunto che la scuola «è luogo di formazione e di educazione mediante lo studio, l'acquisizione delle conoscenze e lo sviluppo della coscienza critica»[208], corollario obbligato sarebbe la massima espansione della partecipazione degli studenti che contribuiscono, in prima persona, alla programmazione educativa dell'intero istituto; tuttavia, va segnalato come questa interpretazione assuma caratteri pressoché impossibili. Il potere deliberante è vincolato alla proposta della giunta, composta da cinque membri di cui soltanto uno è studente: ottenere il benestare dei restanti membri, senza prendere in considerazioni eventuali resistenze opposte, nonché la presenza del dirigente scolastico che esercita quasi intrinsecamente timore reverenziale, è utopistico, soprattutto tenendo conto della naturale differenza di competenze, conoscenze (e anche consapevolezza) tra lo studente e il resto della giunta.

Il comitato di valutazione dei docenti, disciplinato dal novellato art. 11 del d.lgs. 297/1994 così come previsto dall'art. 1 comma 129 della legge 107/2015 (c.d. riforma della "Buona scuola"), dura in carica tre anni ed è sempre presieduto dal dirigente scolastico e, tra i suoi componenti, figurano tre docenti (due scelti dal collegio docenti, uno dal consiglio di istituto), un componente esterno individuato dall'ufficio scolastico regionale tra

[206] Sul punto cfr. G.E. POLIZZI, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, cit., pag. 268.
[207] Cfr. l'art. 10 del d.lgs. 297/94 per le puntuali previsioni, mentre il sito del Ministero dell'Istruzione e del Merito si limita a indicare che «il Consiglio di istituto è l'organo di indirizzo e gestione degli aspetti economici e organizzativi della scuola» e «rappresenta tutte le componenti della scuola».
[208] Art. 1 comma 1 dello Statuto delle Studentesse e degli studenti della scuola secondaria, DPR 249/98.

docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici e un rappresentante degli studenti e uno dei genitori. Tra le sue funzioni rientrano l'individuazione dei criteri per la valorizzazione dei docenti[209], l'adozione di pareri sul superamento del periodo di formazione e di prova per il personale docente e educativo (senza la partecipazione dello studente) e la valutazione del servizio di cui all'articolo 448[210] del d.lgs. 297/94. Risulta qualche perplessità in ragione al componente studentesco all'interno del comitato di valutazione dei docenti: la scelta, invece che essere lasciata all'intero corpo studentesco garantendo autonomia, indipendenza e soprattutto imparzialità nelle valutazioni, è rimessa al consiglio di istituto, organo in cui gli studenti sono in minoranza, compromettendo la libera partecipazione e lasciandola soggetta a potenziali interferenze autoritarie della scuola[211].

Da ultimo, vi è l'organo disciplinare di garanzia, presente sia a livello di singolo istituto sia a livello regionale, la cui disciplina è contenuta all'interno del DPR 24 giugno 1998, n. 249, a più riprese citato e conosciuto anche come Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria. A livello di istituto, ai sensi dell'art. 5 del DPR, è presieduto dal dirigente scolastico e ne fanno parte un docente designato dal consiglio di istituto, un rappresentante eletto dagli studenti e uno dei genitori, ed è competente in materia di ricorsi contro le sanzioni disciplinari e, su richiesta degli studenti, anche sui conflitti riguardanti l'applicazione del regolamento d'istituto nonché delle disposizioni dello Statuto delle studentesse e degli studenti. A livello regionale, è presieduto dal direttore dell'ufficio scolastico regionale e ne fanno parte tre docenti e un genitore

[209] Formulati sulla base: «a) della qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti; b) dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche; c) della responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico nella formazione del personale», così il comma 3 dell'art. 11 del d.lgs. 297/94.

[210] Ai sensi dell'art. 448, il personale docente può chiedere la valutazione del servizio prestato per un periodo non superiore all'ultimo triennio cui provvede il comitato, previa apposita relazione del preside. La valutazione è motivata, e tiene conto di una serie di fattori: qualità intellettuali, preparazione culturale e professionale, diligenza, comportamento nella scuola, efficacia dell'azione educativa e didattica, eventuali sanzioni disciplinari, attività di aggiornamento, partecipazione ad attività di sperimentazione, collaborazione con altri docenti e organi della scuola, rapporti con le famiglie e gli alunni, attività speciali nell'ambito scolastico e ogni altro elemento utile a delineare le caratteristiche e attitudini personali in relazione alla funzione docente. La valutazione non si conclude con un giudizio complessivo, né analitico, né sintetico, non è traducibili in un punteggio ed è ammesso ricorso al provveditore agli studi.

[211] Sul punto vedi G.E. POLIZZI, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, cit., pag. 271.

designati nell'ambito della comunità scolastica regionale e due studenti designati dal coordinamento regionale delle consulte provinciali degli studenti; ha il compito di fornire pareri vincolanti sui reclami proposti dagli studenti, benché la decisione in via definitiva spetti comunque al direttore dell'ufficio scolastico regionale o da un dirigente da lui delegato.

Terminata così l'analisi degli organi collegiali scolastici, è doveroso soffermarsi su un diritto fondamentale previsto dalla nostra Costituzione, prodromico all'effettiva partecipazione degli studenti alla vita democratica della scuola: il riferimento è al diritto di riunione, così come previsto dall'art. 17 Cost. I primi due commi prevedono che «I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi» e «per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso»: all'interno della scuola, il diritto di riunione si declina con il diritto d'assemblea degli studenti a livello di classe e di istituto. A livello di legislazione primaria, l'art. 42 del DPR 416/1974 afferma infatti che «gli studenti della scuola secondaria superiore ed artistica e i genitori degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado hanno diritto di riunirsi in assemblea nei locali della scuola, secondo le modalità previste dai successivi articoli», così come poi ripreso dal successivo art. 12 del d.lgs. 297/94[212].

Tralasciando le modalità per l'elezione del rappresentante di classe e di istituto per le quali si rinvia agli artt. 21 a 23 dell'ordinanza ministeriale 15 luglio 1991, n. 215[213], in questa sede è sufficiente sapere che l'elettorato passivo e attivo spettano alle rispettive categorie di partecipanti all'organo collegiale: conseguentemente, ogni studente vota e può essere votato come rappresentante di classe o istituto. Le assemblee studentesche «costituiscono occasione di partecipazione democratica per l'approfondimento dei problemi della scuola e della società in funzione della formazione culturale e civile degli studenti»[214] ed esprimono il fine comune che va a giustificare l'incontro tra gli studenti: non solo, quindi, questioni strettamente riguardanti la classe come gruppo chiuso verso l'interno (quali, ad esempio, confronti in merito alla programmazione delle verifiche o

[212] Ai sensi del quale «Gli studenti della scuola secondaria superiore e i genitori degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado hanno diritto di riunirsi in assemblea nei locali della scuola, secondo le modalità previste dai successivi articoli».
[213] Rubricata «Elezione degli organi collegiali a livello di circolo-istituto» così come modificata dalle successive ordinanze ministeriali 24 giugno 1996, n. 293 e 17 giugno 1998, n. 277.
[214] Art. 13 d.lgs. 297/94.

potenziali problematiche con i docenti), ma anche tematiche riguardanti l'intera società, per le quali la classe funge da gruppo aperto verso l'esterno (si pensi, ad esempio, all'attuale crisi del diritto internazionale[215]).

Se si considera la scuola come «il primo luogo in cui ogni bambino sperimenta in maniera articolata, nell'incontro di soggetti privati e pubblici, di libertà, di autorità, di autonomia e di poteri, la democrazia in azione e dove egli ha la possibilità di apprendere il metodo democratico anche nei confronti dei pubblici poteri»[216] è naturale, visti anche l'elenco dei diritti riconosciuti alle studentesse e agli studenti all'interno del loro Statuto, garantire loro spazi, mezzi e occasioni per poter effettivamente esercitare i propri diritti costituzionalmente garantiti: il diritto di riunione, in questo caso, funge da ponte per una piena partecipazione alla vita scolastica e democratica. Una piena partecipazione che si può definire tale a condizione che, poi, agli studenti sia anche garantito un altro caposaldo del nostro ordinamento costituzionale: il diritto alla manifestazione del pensiero, così come previsto dall'art. 21 della Costituzione[217].

In merito, è doveroso rilevare come la manifestazione del pensiero incontri naturalmente dei limiti, espressi e impliciti[218]: se così è, si può ragionevolmente inquadrare nei predetti

[215] A proposito non si può non fare riferimento, ad esempio, alla Commissione di inchiesta indipendente sui Territori palestinesi occupati, istituita dal Consiglio dei diritti umani della Nazioni Unite nel 2021 che, il 16 settembre, ha pubblicato il rapporto conclusivo "Legal Analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide" reperibile online. Per un'analisi del rapporto si rinvia al seguente articolo consultato il 13/02/2026: https://www.affarinternazionali.it/a-gaza-e-in-corso-un-genocidio-la-commissione-di-inchiesta-indipendente-del-consiglio-dei-diritti-umani-divulga-il-nuovo-rapporto/.
Si pensi, inoltre, ai rapporti intercorrenti tra Stati Uniti e Venezuela a seguito del rapimento del 62° presidente venezuelano Nicolás Maduro Moros; oppure, per rimanere nell'ambito nazionale, si considerino le parole pronunciate a inizio ottobre in una nota trasmissione televisiva, da parte dell'attuale Ministro degli Esteri, Antonio Tajani, che in tema di blocchi navali in acque internazionali ha affermato «secondo me c'è una violazione del diritto» per poi aggiungere che «quello che dice il diritto [internazionale] è importante, ma vale fino a un certo punto». Per l'intervento in questione, si consulti il seguente link: https://www.youtube.com/shorts/6gsKUiQQIyQ.
[216] Così F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 17.
[217] «Manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati sono diritti attraverso i quali si formano quegli elementi di conoscenza, di consapevolezza, di critica, che costituiscono le basi per l'esercizio degli strumenti di democrazia» A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2017, pag. 486. Inoltre, la Corte costituzionale, con sentenza n. 112 del 1993, ha ribadito come l'art. 21 Cost. «riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto ad essere informati, i quali, in ragione del loro contenuto, si traducono direttamente in diritti soggettivi dell'individuo di carattere assoluto».
[218] Espressi quelli previsti dall'ultimo comma dell'art. 21 per cui: «sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume» e impliciti derivanti «dalla esistenza di altri diritti costituzionali protetti che non possono essere violati attraverso l'esercizio del diritto di

termini il contenuto della circolare dal titolo "Manifestazione ed eventi pubblici all'interno delle istituzioni scolastiche" del 7 novembre 2025[219], in base alle quale ciascuna istituzione scolastica ha il compito di «promuovere lo sviluppo e la crescita di ogni singolo studente e di assicurare il benessere e l'armonia dell'intera comunità scolastica» e di come sia necessario, all'interno di «manifestazioni ed eventi pubblici di vario tipo aventi ad oggetto tematiche spesso di ampia rilevanza politica e sociale» educare gli studenti «a saper cogliere la complessità della realtà che li circonda e, al contempo, ad acquisire i valori fondamentali del dibattito democratico e della libertà di espressione, rifuggendo dalla logica della mera contrapposizione […]». Tuttavia, queste premesse vengo disattese dalla realtà dei fatti e dai recenti fatti di cronaca[220], tant'è che la già menzionata circolare è stata oggetto di critiche a causa della sua dubbia interpretazione[221].

Al termine di questa breve ricognizione normativa e alla luce delle ultime osservazioni, non si può che concludere riconoscendo come l'impianto partecipativo degli studenti alla vita democratica risultasse, già in partenza, poco rispondente ai loro bisogni e necessità: questa inadeguatezza, causata dalla quota di studenti che è sempre minoritaria all'interno degli organi collegiali in cui è prevista[222], è risultata severamente acuita dai recenti interventi governativi; è risaputo, d'altronde, che quando non è garantita un'adeguata partecipazione dal basso, i componenti si organizzano da sé con l'unico strumento che loro rimane: il dissenso. Le forme di dissenso al sempre più stringente clima autoritario e poco partecipativo non si sono, di certo, fatte attendere troppo: si pensi al caso degli

---

manifestare il proprio pensiero e possono essere ricondotti alla tutela dei diritti della personalità, quali l'onore, la riservatezza, la reputazione». Così A. PISANESCHI, *op. cit.,* pag. 488.

[219] Il testo integrale della circolare è scaricabile al seguente indirizzo: https://www.mim.gov.it/-/manifestazioni-ed-eventi-pubblici-all-interno-delle-istituzioni-scolastiche

[220] Il riferimento è, questa volta, agli effetti della circolare su un dibattito rivolto agli studenti, così come raccontato nell'articolo di Virginia Della Sala sul Fatto Quotidiano del 12/02/2026, avente ad oggetto la trasmissione del lungometraggio *Disunited Nations*, un film che racconta «il fallimento del diritto internazionale a partire dalla denuncia di genocidio nella Striscia di Gaza avanzata dalla Relatrice speciale Onu sui Territori palestinesi occupati, Francesca Albanese». Il dibattito non è poi stato effettuato a causa «[del]lo spauracchio […] del ministero».

[221] La circolare sembra volere assicurare la *par condicio* nei dibattiti a scuola, così come hanno riportato la maggior parte delle testate giornalistiche che se ne sono occupate. In particolare, si veda l'articolo di Antonietta De Feo consultabile al seguente link che offre spunti particolarmente interessanti: https://www.scuolademocratica.it/2025/11/26/dal-contraddittorio-al-pensiero-critico-cosa-non-torna-nel-dibattito-sulla-par-condicio-a-scuola/

[222] Sul punto, rimando alle considerazioni di G.E. POLIZZI, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, cit., pagg. 270 e 271.

studenti che si sono rifiutati di sostenere la prova orale dell'esame di maturità[223] oppure alle occupazioni scolastiche avvenute nel territorio di Milano nell'anno scolastico 2021-2022.

A tal proposito, è necessario rinviare all'articolo «La scuola come luogo di partecipazione democratica, socialità e apprendimento attivo. La voce degli studenti sul movimento studentesco e l'occupazione delle scuole nell'a.s. 2021-2022»[224] di Giulia Pastori, Valentina Pagani, Matteo Brognoli, Alessia Lambicchi, in cui vengono, finalmente, esplorate le motivazioni che hanno portato alle occupazioni, nonché prese in considerazioni le voci degli studenti direttamente coinvolti: i dati raccolti vanno a confermare le criticità su evidenziate in tema di partecipazione. Dallo studio e dell'analisi dei dati dei focus group coinvolti è emerso, infatti, come all'interno del tema "partecipazione come riconoscimento e potere", identificato dal codice "desiderio di essere riconosciuti e di essere ascoltati", si registrino i dati più alti per quanto riguarda il numero di occorrenze dai codici (118) e la relativa percentuale: il 10,13%[225].

In ragione di tutto quanto detto, emerge ancora una volta il divario tra quanto dovrebbe essere e quanto è: in ambito di partecipazione degli studenti, le motivazioni, più che essere ascrivibili a questioni giuridiche che sicuramente hanno il loro peso, devono essere ricercate nell'intera amministrazione governativa che rende l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti inutilmente difficoltoso.

[223] Si veda l'articolo di Ygnazia Cigna, disponibile online al seguente link, consultato il 13/02/2026: https://www.open.online/2025/07/12/maturita-protesta-dilaga-studentessa-pesaro-rifiuta-orale/. La risposta a questa forma di dissenso è stata punitiva: a seguito di queste proteste, è intervenuta una modifica legislativa che impone come obbligatorio sostenere tutte le prove dell'esame di maturità, pena la bocciatura.
[224] Disponibile online all'indirizzo: https://ricercazione.iprase.tn.it/issue/view/43
[225] Per i dati completi, cfr. la tabella 1 a pag. 212.

Cap. III – La partecipazione di genitori e docenti alla vita scolastica.

3.1 Profili costituzionali e limiti alla libertà di insegnamento: libertà *nella* scuola e *della* scuola.

La disanima dei principi costituzionali riguardanti la scuola, iniziata con il principio della «scuola aperta a tutti» di cui all'art. 34 Cost., non può ritenersi completa senza l'analisi dell'ulteriore baluardo posto a difesa della democrazia, nonché presidio fondamentale ad assicurare la creazione e il mantenimento della nostra società pluralistica[226]: il riferimento è alla libertà di insegnamento, di cui all'art. 33 Cost.

È interessante notare come questa libertà si pone in stretto collegamento con altri principi contenuti all'interno della Costituzione[227]: si pensi all'art. 9 comma 1, che affida alla Repubblica il compito di «promuove[re] lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», ma anche al principio di laicità, non espressamente previsto nel testo costituzionale, ma ricavabile in via interpretativa dalla lettura delle disposizioni contenute negli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost[228]. La promozione della cultura e il principio di laicità fungono da cornice alla libertà d'insegnamento, in quanto, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, l'attività ad essa relativa non può completamente prescindervi.

È inoltre necessario richiamare la questione inerente al «problema vecchio ma non per questo meno attuale» di cui «forse è già stato detto tutto quello che poteva e doveva essere detto»: il riferimento è al tema della libertà *nella* scuola e libertà *della* scuola[229]. La prima riguarda due soggetti, e si traduce in una serie di garanzie riconosciute ai docenti per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di insegnamento, in modo da evitare ogni

---

[226] «Sembra coessenziale a qualunque discorso sulla democrazia nella scuola una riflessione sulla "libertà d'insegnamento", che appare come l'elemento imprescindibile affinché si possa garantire il mantenimento del pluralismo culturale, che è il presupposto dei regimi democratici» Così F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 105.

[227] *Ibidem*.

[228] Così come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale con la sentenza dell'11 aprile 1989, n. 203. Nel punto 4 del considerando in diritto la Corte, dopo aver richiamato i valori contenuti negli articoli menzionati, afferma come questi «concorrono […] a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica. Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale».

[229] Così N. BOBBIO., *Libertà nella scuola e libertà della scuola,* in *Belfagor*, Vol. 40, n.3 del 31 maggio 1985, Casa Editrice Leo S. Olschki, pag. 353. Il saggio è scaricabile al seguente indirizzo web: http://www.jstor.org/stable/26145420.

possibile condizionamento da parte dei pubblici poteri, ma anche in tutele per gli alunni, che non possono essere limitati dal discutere criticamente tesi o interpretazioni loro proposte; la seconda riguarda enti privati e il loro diritto a istituire scuole private con un determinato indirizzo culturale e confessionale, nonché i genitori e il loro diritto di scegliere, per i propri figli, una scuola diversa da quella statale.

A seguito di questa necessaria premessa, si può ora procedere all'analisi dei contenuti della libertà di insegnamento *nella* scuola. Il primo comma dell'art. 33 della Costituzione recita che «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento» e, a causa dell'impostazione sintattica della frase, sembrerebbe lasciar intendere che *solamente* l'insegnamento dell'arte e della scienza sia libero: tuttavia, una simile impostazione non appare condivisibile alla luce dell'intero assetto costituzionale. La dottrina immediatamente successiva all'approvazione della Carta Fondamentale lo ha infatti ben evidenziato, sottolineando i rapporti intercorrenti tra la libertà di insegnamento e la libertà di manifestazione del pensiero[230]. La libertà in esame gode quindi di un regime di tutela rafforzato, giustificato, ancora una volta, dall'esperienza fascista che ne aveva visto l'asservimento alle finalità del regime: la cesura con il passato e la previsione di ulteriori guarentigie costituzionali appaiono del tutto coerenti con l'idea di una «scuola aperta a tutti» con riferimento non solo ai discenti, bensì anche ai docenti.

A proposito, si è pocanzi detto che i titolari della suddetta libertà sono principalmente i docenti, in particolare il singolo docente[231], trattandosi di una libertà che non appartiene

[230] «[…]si è dato per certo, in linea provvisoria e a fini espositivi, che tale libertà [di insegnamento] sia espressamente prevista dalla norma del primo comma dell'art. 33, sopra riportato. Ma potrebbe obiettarsi che, letteralmente, questa disposizione riferisce la libertà di insegnamento all'arte e alla scienza, proclamandola infatti in una con la libertà, appunto, di queste fondamentali manifestazioni della personalità umana […]. Più particolarmente precisando, la libertà di insegnamento, nella scuola, si avrebbe, se ed in quanto l'insegnamento abbia ad oggetto arte e scienza, e sarebbe perciò garantita limitatamente a quelle scuole delle quali si possa affermare che hanno carattere propriamente scientifico, quali sono tipicamente le Università e gli altri analoghi istituti di «alta cultura», come si esprime l'ultimo comma dell'art. 33. Non sembra, peraltro, che a questo soltanto sia riducibile il significato del principio posto all'art. 33, primo comma. Giacché, se è vero che, a rigore, questa parte della disposizione costituzionale si presenta come distinta da quelle aventi testualmente ad oggetto la scuola, […] non bisogna tuttavia dimenticare come il principio della libertà di insegnamento sia già implicito in quello, più vasto e comprensivo, della libertà di manifestazione del pensiero, garantita con la massima energia e senza riserve di sorta dall'art. 21 C.» Così V. CRISAFULLI, *op. cit.,* pag. 68.

[231] «Di recente è stato anzi acutamente osservato che la libertà di insegnamento viene oggi riconosciuta non già *malgrado* il particolare rapporto di soggezione in cui si trova, rispetto alla scuola, l'insegnante, bensì come attributo personale dell'ufficio ricoperto; sicché la posizione giuridica dell'insegnante trova nell'affermata libertà non già il proprio limite ma il suo reale fondamento». Così U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in Giur. Cost., 1961, pag. 380. Il riferimento al particolare rapporto di

all'istituzione o scuola di cui fanno parte[232]. Tant'è che è necessario qui definire cosa s'intenda per insegnamento: ad avviso di chi scrive, la definizione più completa e rispondente ai principi democratici e costituzionali è quella di «attività attraverso cui l'insegnante, con metodo libero e realizzando sé stesso, divulga e trasmette conoscenza agli alunni»[233], che si differenzia in maniera abbastanza evidente da quella fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza del 1° febbraio 1967, n. 7 per cui insegnamento è «l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere»[234]. La differenza qui sta nel grado di soggettività riconosciuto all'insegnante: la Corte non sembra prendere troppo in considerazione l'inevitabile carattere personale che risiede nella trasmissione delle conoscenze da un soggetto a un altro[235], tralasciando che il docente non può essere ridotto alla funzione (seppur pubblica) che svolge, e che egli rimane, prima di qualsiasi altra cosa, una persona dotata della propria soggettività e personalità che si svolge *anche*, se non soprattutto, nell'esercizio della sua funzione[236].

La libertà d'insegnamento appartiene quindi a ogni docente, indipendentemente dalla tipologia di scuola presso cui presti la sua funzione; ciò che cambia, all'interno dei diversi ordini e gradi, è un aspetto inerente non all'oggetto (cioè l'insegnamento, che rimane

---

soggezione richiamava il giuramento alla Repubblica che gli insegnanti erano tenuti a prestare: a riguardo, l'art. 1 della legge 30 marzo 1981, n. 116 rubricata «Interpretazione autentica dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, concernente norme sullo stato giuridico del personale docente, diretto ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato» non rendeva più applicabile il giuramento ai soggetti citati nella rubrica. Il giuramento verrà infine abrogato dal DPR 19 aprile 2001, n. 253, rubricato «Regolamento di semplificazione del procedimento relativo al giuramento di fedeltà dei dipendenti dello Stato non contrattualizzati (n. 37, allegato 1, legge n. 50/1999)».

[232] Sul punto, F. ANGELINI, *op. cit., pag. 108.*

[233] A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 26.

[234] Così il punto 3 del considerando in diritto della sentenza n. 7 del 1967. La Corte, oltre a fornire una definizione di insegnamento, fornisce anche una definizione di istruzione e educazione: con istruzione s'intende «l'effetto intellettivo di tale attività [l'insegnamento]», mentre con educazione «l'effettivo finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti». Su queste ultime due definizioni non mi sento di dissentire.

[235] A proposito, va qui ricordato A. GRATTERI, *Nel rispetto della libertà di insegnamento,* in (a cura di) G. MATUCCI, F. RIGANO, *Costituzione e istruzione*, cit., pag. 285, per cui «la funzione dell'insegnamento è indissolubilmente legata all'esigenza di tutelare contemporaneamente le posizioni soggettive dei docenti e dei discenti (e dei loro genitori nel caso di minori di età)».

[236]«[…] l'insegnamento è necessariamente ed esclusivamente *attività personale*, che non appartiene o compete né alla persona giuridica al cui servizio eventualmente l'insegnante si trovi, né alla scuola nella cui organizzazione d'insieme l'insegnamento stesso risulti inquadrato. L'insegnamento, in altre parole, non si concepisce se non come espressione dell'individualità personale di chi insegna, sicché quest'ultimo, nello svolgere il proprio insegnamento, non agisce in nome e per conto di altri e neppure soltanto quale agente o funzionario di una particolare organizzazione, pubblica o priva che sia». U. POTOTSCHNIG*, op. ult. cit.,* pag. 381.

sempre libero), bensì al metodo[237]. Quest'ultimo, infatti, riguarda le diverse modalità con cui si esprime la libertà: partendo dai gradi elementari, l'insegnamento assumeva, soprattutto in passato, un carattere più nozionistico, «prevalentemente dogmatico ed espositivo», che oggi tende sempre più ad affievolirsi man mano che si prosegue nel percorso di studi, fino ad assumere un carattere «critico e problematico» negli studi superiori[238]. Questo limite «interno, implicito proprio nel diverso tipo, ordine e grado di scuola e nella stessa natura delle discipline che ne formano l'oggetto (un limite, si potrebbe dire, *tecnico*)» un tempo era rappresentato «dai programmi per tutte le scuole diverse da quelle universitarie»[239], ora sostituiti dalle Indicazioni Nazionali per il curricolo.

In dottrina, in relazione al limite tecnico, si registrano posizioni notevolmente diverse[240]: c'è chi sostiene l'esistenza di numerosi e penetranti limiti, e chi, invece, afferma la diminuzione dei limiti all'avvicinarsi ai più alti gradi di istruzione. Ciò che è pacifico, tuttavia, è il limite conseguente all'esercizio della funzione pubblica di insegnamento all'interno delle scuole, che non deve configurare la fattispecie di propaganda, da intendersi come «l'esaltazione di tesi e teorie attraverso affermazioni apodittiche ed eccitazioni di sentimento non suffragate da adeguate dimostrazioni o per lo meno da sufficienti argomentazioni logiche. Se è vero che la garanzia costituzionale ricopre la libertà di insegnamento in quando manifestazione del pensiero […], le espressioni di tipo propagandistico ne rimangono necessariamente al di fuori»[241].

Per evitare possibili derive ideologiche o di parte, sono presenti misure normative e amministrative volte a garantire l'imparzialità dei docenti, *in primis* per quanto riguarda il loro reclutamento: la selezione è infatti affidata a concorsi pubblici, dove la valutazione

[237] Sul punto cfr. F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 109.
[238] V. CRISAFULLI, *op. cit.,* pagg. 68-69.
[239] *Ibidem*.
[240] Per un confronto sulle diverse posizioni si rinvia sempre a F. ANGELINI, *op. cit.,* pagg. 111-112, in particolare le note n. 27 e 28. L'Autrice sottolinea la difficoltà nella ricostruzione dei limiti della libertà di insegnamento causata dalla necessità di bilanciare, a riguardo, due esigenze: quelle «cogenti connesse alla funzione pubblica e sociale dell'attività di insegnamento» e quelle «di non ingerenza che tutelano la relative libertà».
[241] Così A. MURA, *op. cit.,* pag. 231.

riguarda le competenze dei docenti, ed è «esclusivamente tecnica»[242], in modo da tutelare e garantire «la [loro] effettiva indipendenza e quindi libertà»[243].

Tornando alla libertà di insegnamento intesa nell'esercizio di una funziona pubblica, la dottrina ha egregiamente sostenuto come questa non possa essere ridotta a un semplice fornire nozioni ai discenti: se il ruolo della scuola è quello di formare la classe dirigente, deve necessariamente riconoscersi anche il carattere *educativo* dell'insegnamento[244]. In altre parole, la funzione educativa è un carattere coessenziale alla libertà in esame, da cui non può prescindervi. Questa funzione, e la sua condivisione con i diversi soggetti coinvolti (famiglia e scuola), sono stati oggetto di studio da parte della dottrina, con l'obiettivo di definirne la portata in rapporto all'intero assetto costituzionale. Giuseppe Laneve, ad esempio, sottolinea come «l'educazione è *vita*», di come «l'educazione ha sempre una *connotazione politica*», del suo essere un «movimento perpetuo» che «si "stende" (e si estende) sull'intera trama costituzionale», sul cui sfondo rimane il «*pluralismo*, quale orizzonte di senso ove collocare i diversi significati di educazione»[245].

Dopo queste doverose premesse, nonché a seguito dell'introduzione dell'insegnamento dell'educazione civica all'interno delle scuole ad opera della legge 20 agosto 2019, n. 92[246], risulta difficoltoso e complesso giustificare, in relazione ai nostri principi democratici, alcuni recenti fatti di cronaca riguardanti l'art. 33 Costituzione, soprattutto partendo dall'assunto che vengono individuati, ai sensi dell'art. 3 comma 1 della legge 92/2019, «specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento […] assumendo a riferimento le seguenti tematiche: a) Costituzione, istituzioni dello Stato italiano, dell'Unione europea e organismi internazionali; storia della bandiera e dell'inno nazionale; […]».

Si pensi, ad esempio, all'intervento di alcuni esponenti locali di partiti di destra che hanno chiesto e ottenuto, dal Ministro dell'Istruzione e del Merito, ispezioni e potenziali

[242] F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 111.
[243] V. CRISAFULLI, *op. cit.,* pag. 69.
[244] *Ibidem.*
[245] Per l'Autore l'educazione è «qualcosa di non statico, un traguardo da tagliare, un punto preciso da raggiungere e che può darsi come acquisito una volta per tutte, bensì al contrario come qualcosa che *si fa di continuo*, un *processo* insomma, esattamente come deve correttamente essere inteso lo stesso concetto di costituzione». G. LANEVE, *Educazione è Costituzione (e viceversa)*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Educazione, un concetto plurale*, Carocci Editore, Roma, 2025, pagg. 87, 90 e 91.
[246] Rubricata «Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica».

sanzioni nei riguardi di studenti e docenti di circa 500 scuole italiane: la ragione di questa richiesta risiede nella partecipazione, da parte delle scuole, a una lezione online tenuta da Francesca Albanese, dal 2022 relatrice speciale della Nazioni Unite sui territori palestinesi occupati, avente come oggetto la crisi del diritto internazionale contemporaneo di fronte al genocidio in corso in Palestina. A seguito di questi fatti, dal 9 al 14 febbraio di quest'anno si è svolta, in tutta Italia, una mobilitazione dal nome «la libertà di insegnamento non si reprime», promossa dall'Osservatorio contro la militarizzazione delle scuole e delle università insieme alla rete di insegnanti Docenti per Gaza[247]. Si rileva una sorta di "cortocircuito" tra gli stessi obiettivi perseguiti dalla legge, il contenuto delle linee guida in materia[248] e il conseguente tentativo di repressione, ad opera delle forze politiche di maggioranza, di libertà costituzionalmente garantite. Non sembra qui invocabile la fattispecie di propaganda, dato che il rapporto presentato il 16 settembre 2025 dalla Commissione internazionale indipendente d'inchiesta delle Nazioni Unite sul Territorio palestinese occupato ha concluso che le autorità israeliane hanno commesso e stanno commettendo, tuttora, un genocidio nella striscia di Gaza occupata: sarebbe bizzarro, finanche inopportuno, definire il documento frutto di «esaltazioni di tesi e teorie attraverso affermazioni apodittiche ed eccitazioni di sentimento non suffragate da adeguate dimostrazioni o per lo meno da sufficienti argomentazioni logiche»; non sembra nemmeno qui rilevare il limite dell'ordine pubblico costituzionale, da intendersi come «esigenza di rispetto dell'insieme dei valori e principi inderogabili della Costituzione, che conformano il nostro ordinamento»[249] così come, peraltro, era già stato evidenziato da Crisafulli, per il quale quest'ultimo limite finisce per coincidere con il limite tecnico

[247] Sul punto, cfr. l'articolo di Reginaldo Palermo disponibile al seguente indirizzo: https://www.tecnicadellascuola.it/liberta-di-insegnamento-una-settimana-di-mobilitazione-nazionale-per-difenderla, nonché il comunicato della rete Docenti per Gaza sull'accaduto consultabile all'indirizzo: https://www.docentipergaza.it/comunicato-di-docenti-per-gaza-sulla-partecipazione-delle-scuole-al-webinar-con-francesca-albanese/. Ultima consultazione 19/02/2026.

[248] Si confrontino, ad esempio, le competenze e gli obiettivi di apprendimento per il secondo ciclo di istruzione, in particolare al nucleo concettuale della Costituzione. La competenza n. 2, «interagire correttamente con le istituzioni nella vita quotidiana, nella partecipazione e nell'esercizio della cittadinanza attiva, a partire dalla conoscenza dell'organizzazione e delle funzioni dello Stato, dell'Unione europea, degli organismi internazionali, delle regioni e delle Autonomie locali» pone, tra gli obiettivi di apprendimento, «individuare e commentare nel testo le norme a tutela della libertà di opinione» e «individuare la presenza delle Istituzioni e della normativa dell'Unione Europea e di Organismi internazionali nella vita sociale, culturale, economia, politica del nostro Paese, le relazioni tra istituzioni nazionali ed europee, anche alla luce del dettato costituzionale sui rapporti internazionali». Le linee guida sono reperibili sul sito del ministero al seguente indirizzo: https://www.istruzione.it/educazione_civica/

[249] F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 115.

esaminato in precedenza[250]. Alla luce di queste considerazioni, si può ritenere come il limite vari in relazione al grado e ordine delle scuole prese in considerazione: gli episodi in oggetto si sono verificati all'interno di scuole superiori[251], dove gli studenti iniziano a sviluppare (oppure hanno già sviluppato) un senso critico e una coscienza individuale, e risulta impensabile una violazione «della libertà come valore assoluto, qualificante la personalità umana dell'allievo, che deve sempre essere rispettata nelle sue possibilità e nel suo divenire»[252] in relazione ai temi trattati. A sostegno di queste considerazioni, si possono facilmente richiamare le innumerevoli iniziative scolastiche sul territorio nazionale in occasione della Giornata della Memoria, ricorrente il 27 gennaio di ogni anno per commemorare le vittime dell'Olocausto: qualora vi fosse anche una violazione del limite dell'ordine pubblico costituzionale nei termini prospettati, risulterebbe incomprensibile l'invocazione del suddetto limite in un caso e non nell'altro, poiché in entrambe le ipotesi di genocidio si parla.

Un altro limite riguardante la libertà di insegnamento, da collegarsi al più ampio diritto alla manifestazione del pensiero, è quello del buon costume[253], il cui fine è quello di proteggere l'integrità psicofisica degli alunni assicurando loro uno sviluppo armonioso in relazione alla loro età, che va a ricomprendere non solo il pudore sessuale, bensì anche «pubblicazione di scritti o immagini con particolari impressionanti o raccapriccianti, lesivi della dignità di ogni essere umano»[254]. Tuttavia, l'indeterminatezza della nozione, unita all'evoluzione che la stessa ha avuto e continua ad avere a livello legislativo e giurisprudenziale, ne rendono difficoltosa l'enucleazione nell'ambito scolastico e educativo.

---

[250] V. CRISAFULLI, *op. cit.,* pag. 72.

[251] Sul punto, cfr. il seguente articolo: https://www.bolognatoday.it/politica/bologna-scuole-francesca-albanese-webinar-polemica.html. Ultima consultazione 19/02/2026.

[252] V. CRISAFULLI, *op. cit.,* pag. 72.

[253] Sul punto, cfr. F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 113. In dottrina si rilevano, anche per questo limite, posizioni diverse: critico sulla sua configurabilità è A.MURA, *op. cit.,* pagg. 232-233, che sposta il discorso dal limite in esame a quello della «maggiore o minore opportunità di affrontare certi argomenti e del modo in cui affrontarli». C'è chi invece sostiene che il buon costume rilevi solo «in senso strettamente penalistico», sul punto U. POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.*, pag. 373. Per una definizione di buon costume e del relativo limite, si rinvia a M. CUNIBERTI, *Il limite del buon costume*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G. E. VIGEVANI, M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 3° ed., pagg. 33-46.

[254] Così la Corte costituzionale al punto 3 del considerando in diritto della sentenza dell'11 luglio 2000, n. 293.

In relazione ai limiti finora esaminati, risulta interessante analizzare il disegno di legge n. 2423 presentato dal Ministro dell'Istruzione e del Merito, Giuseppe Valditara, il 23 maggio 2025 alla Camera dei deputati, approvato il 3 dicembre 2025 e ora in discussione presso il Senato della Repubblica (atto parlamentare n. 1735), recante «disposizioni in materia di consenso informato in ambito scolastico». Nonostante la rubrica lasci intendere che si tratti di disposizioni riguardanti il consenso informato in generale, dalla lettura degli articoli si comprende come, chiaramente, questo sia riferito esclusivamente a «temi attinenti all'ambito della sessualità»; qualora la proposta diventi legge, i temi in oggetto sarebbero affrontati esclusivamente nelle scuole medie e superiori[255] previo «consenso informato preventivo dei genitori o degli studenti, se maggiorenni» e previa messa a disposizione del materiale didattico da utilizzare «per opportuna visione»[256]. In questa sede, si cercherà di esaminare le sole criticità inerenti alla libertà di insegnamento, affrontando le questioni riguardanti il rapporto scuola-famiglia e il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) nel prosieguo della trattazione.

L'analisi dell'impatto della regolamentazione offre innumerevoli spunti di riflessione sul disegno di legge n. 2423. La prima parte, riferita al «contesto e problemi da affrontare», ha il compito di descrivere il contesto in cui si inserisce l'intervento normativo: in riferimento all'art. 1 *(Disposizioni in materia di consenso informato preventivo delle famiglie)*, scopo della nuova normativa è quello di «mira[re] a rafforzare l'alleanza scuola-famiglia, affinché, nel rispetto del primato educativo della famiglia, della libertà di insegnamento dei docenti e dell'autonomia riconosciuta alle istituzioni scolastiche, tutte le componenti abbiano un ruolo strategico e siano parte attiva del processo formativo e educativo»[257]. Fini sicuramente da perseguire, ma l'impianto normativo così come prospettato dalla proposta di legge tenderebbe a sbilanciarsi verso una tutela più preponderante del «primato educativo della famiglia» rispetto a quella della libertà d'insegnamento e dell'autonomia scolastica, soprattutto a causa dell'introduzione del consenso informato preventivo che si pone «in una logica di piena coerenza» con

[255] L'art. 1 comma 5 del disegno di legge recita «fermo restando quanto previsto dalle Indicazioni nazionali adottate ai sensi dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria sono escluse, in ogni caso, le attività didattiche e progettuali nonché ogni altra eventuale attività aventi ad oggetto temi attinenti all'ambito della sessualità».
[256] Così l'art. 1 comma 1 del disegno di legge.
[257] Cfr. pag. 2 dell'analisi dell'impatto della regolamentazione.

quest'ultimi due aspetti; l'analisi dell'impatto della regolamentazione continua affermando che «la previsione, infatti, non riguarda l'attività didattica curricolare svolta nell'ambito delle discipline di insegnamento, ma si riferisce esclusivamente a iniziative progettuali di carattere non obbligatorio, talora realizzate anche con il contributo di esperti esterni, promuovendo una partecipazione consapevole e condivisa da parte delle famiglie e degli studenti»[258]. Questo periodo, ad avviso di chi scrive, si traduce in una superfetazione legislativa: qual è la necessità di specificare l'ambito di applicazione della normativa in riferimento alle ordinarie attività curricolari (che risulta nullo), quando lo stesso disegno di legge si riferisce esclusivamente a «eventuali attività» extracurricolari che sono facoltative?

Viene da pensare che potrebbe trattarsi di una sorta di "rassicurazione", da parte del Ministero, sul fatto che la nuova normativa non andrà a intaccare la libertà di insegnamento: ma trattandosi di attività extracurricolari, per loro stessa natura non obbligatorie, non sembra configurarsi nemmeno un'ipotesi in cui un docente si ritrovi costretto od obbligato a partecipare alle suddette attività contro la propria volontà[259]. Le motivazioni che hanno portato ad affermare l'inciso «nel rispetto della libertà di insegnamento», quindi, si spiegherebbero in una dichiarazione rasserenante nei confronti di eventuali docenti in disaccordo nel trattare i «temi attinenti all'ambito della sessualità» all'interno della propria classe: tuttavia, ciò risulta comunque superfluo alla luce dei principi costituzionali ora oggetto di studio.

Scongiurato il pericolo di una possibile lesione della libertà di insegnamento del docente in disaccordo, rimane da dimostrare la tesi della "rassicurazione" non solo in base al contenuto normativo del disegno di legge, ma anche in base all'intenzione politica dei

[258] Cfr. pag. 4.

[259] Dall'analisi della normativa, non si può ragionevolmente prospettare un caso in cui un docente si ritrovi in una situazione del genere: vale la pena qui anticipare che «le eventuali attività riguardanti temi attinenti all'ambito della sessualità» possono essere svolte in due modi: dagli stessi docenti della classe oppure da esperti e soggetti esterni. La prima ipotesi è ricavabile dall'interpretazione complessiva del disegno di legge, mentre la seconda è espressamente prevista dallo stesso. Nel primo caso, si può dare per certo l'interesse di almeno un membro del corpo docente a svolgere le suddette attività; nel secondo caso, invece, è necessaria una delibera del collegio dei docenti e l'approvazione del consiglio di istituto per il coinvolgimento di soggetti non appartenenti alla scuola, fermo restando che, in entrambi i casi, in presenza di studenti minorenni, «è garantita la presenza di un docente» (art. 1 comma 4). Non si può supporre, se non in mancanza di buon senso, che i già menzionati organi collegiali approvino la realizzazione di un'attività extracurricolare, nonostante nessuno dei membri interni voglia parteciparvi direttamente, consci del fatto che poi comunque *almeno* un docente dovrà essere presente: a meno che non si tratti di una classe formata esclusivamente da alunni maggiorenni, caso in cui la presenza di un docente non sarebbe richiesta.

proponenti. Ed è qui, ad avviso di chi scrive, che vi è una torsione della libertà di insegnamento, che viene impropriamente richiamata ed utilizzata per nascondere le effettive intenzioni di una siffatta normativa: numerose voci si sono alzate in segno di protesta al disegno di legge, con tesi valide e convincenti non solo con riguardo agli effetti interni al nostro ordinamento, ma anche a livello comparatistico[260]. Per tutta risposta, il relatore del disegno di legge On. Rossano Sasso, capogruppo di un partito di maggioranza all'interno della commissione Cultura, ha risposto alle critiche facendo riferimento a misure dettate dal «buon senso» e ai «troppi episodi di tentativi di indottrinamento da parte di attivisti di estrema sinistra Lgbt» avvenuti all'interno delle scuole[261].

Non sembra nemmeno rilevare, in base al disegno di legge, un ulteriore limite della libertà di insegnamento, quello inerente alla personalità dei discenti, da ricondursi agli articoli 2 e 31 della Costituzione, per quanto riguarda, rispettivamente, il rispetto della personalità dello studente minorenne o la protezione dell'infanzia e della gioventù[262]. In apertura si è fatto riferimento ai titolari della libertà in esame, e di come questa spetti anche agli

[260] Si vedano le considerazioni di Cecilia D'Elia, Senatrice della Repubblica Italiana, che evidenzia come l'Italia sia uno dei pochi paesi europei a non prevedere come obbligatoria l'educazione sessuale nelle scuole. Cfr. l'articolo di Romina Cardia, consultabile al seguente indirizzo https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/scuola-vietata-educazione-sessuale-alle-medie-fara-alle-superiori/6085.html. Ultima consultazione, 20/02/2026.

[261] Cfr. articolo nella nota precedente. Si ascoltino anche le dichiarazioni rilasciate dal relatore, l'11 novembre 2025, intervistato da Lanfranco Palazzolo e reperibili al seguente link: https://www.radioradicale.it/scheda/774026/sesso-e-sasso-lo-scontro-sul-consenso-informato-a-scuola-intervista-a-rossano-sasso in cui afferma «qualcuno mi deve spiegare, però, per quale motivo, la scuola debba diventare un consultorio. La scuola deve essere un ascensore sociale, in cui crescere, apprendere, formarsi liberi dalle ideologie. Sono tematiche molto particolari. Allora, se abbiamo professionisti che sono i nostri insegnanti, che lo fanno in maniera laica e non ideologica, nessuno di noi ha niente in contrario. Ma, se qualcuno utilizza questo momento per propagandare una propria visione, perché può esserci qualcuno che consideri il binarismo sessuale, la confusione sessuale e la percezione di sé, in maniera diversa da qualcun altro… Non stiamo studiando, qui, i diritti costituzionali, la storia, la matematica e la geografia: stiamo entrando in una sfera che è più particolare, e quindi ci atteniamo alle linee guida che sono obiettive, che garantiscono la lotta alla discriminazione, il rispetto verso gli altri, l'educazione all'affettività: siamo tutti d'accordo. Se però qualcuno pensa di superare alcuni limiti, è chiaro che troverà sempre il nostro divieto». Tralasciando l'uso di espressioni offensive usate a fini provocatori, irrispettose di chi si trova effettivamente a sperimentare l'incongruenza di genere (questo il termine corretto) e atte solo a inquinare il dibattitto pubblico, quello che sfugge al relatore del ddl, per sua sfortuna, è che la menzione dei diritti costituzionali si traduce in un clamoroso autogoal: come si è ben avuto modo di dimostrare, la propaganda personale del docente, all'interno della scuola, è già vietata. Quello che traspare ancora più evidentemente da questo breve intervento è la volontà di *limitare* il pluralismo, il ruolo educativo della scuola e la stessa libertà d'insegnamento del singolo docente, con faziose argomentazioni pseudo giuridiche che non trovano riscontro alcuno nella realtà dei fatti. Anche i casi di cronaca menzionati dall'on. Sasso risultano, ad avviso di chi scrive, in parte mistificati e romanzati in modo da essere confacenti alla sua narrazione: in ciò sta anche la politica, ma non è corretto scomodare la libertà di insegnamento, richiamandone il rispetto, quando la riforma fa ben poco a riguardo; anzi, semmai, va ulteriormente a limitarla ben inserendosi nel clima restrittivo creato e perseguito dagli interventi del Ministero nel corso degli ultimi anni.

[262] Sul punto A. GRATTERI, *Nel rispetto della libertà di insegnamento,* cit*.,* pag. 293.

allievi come conseguenza della libertà di cui godono i docenti, tant'è che «essere liberi vuol dire non essere costretti a ricevere acriticamente, imperativamente, categoricamente, dommaticamente, le idee del maestro, e non essere impediti dal discutere dottrine, interpretazioni, tesi che vengono loro proposte»[263]. Tuttavia, la previsione del consenso informato preventivo andrebbe a coprire anche queste ipotesi, così come il divieto di prevedere attività che riguardino «temi attinenti all'ambito della sessualità» nella scuola dell'infanzia e primaria[264].

Parrebbe potenzialmente rilevare, invece, il limite inerente ai vecchi programmi di studio, ora sostituiti dalle Indicazioni Nazionali per il curricolo. In base a questo limite, il docente manifesta la propria libertà di insegnamento rapportandosi al proprio metodo didattico e al proprio indirizzo culturale, in un'ottica di rispetto e garanzia del pluralismo culturale[265]. Prendendo spunto dalle dichiarazioni del relatore On. Sasso rilasciate nell'intervista dell'11 novembre 2025, emerge una chiara preoccupazione, giacché «evitiamo tutto quello che non è previsto nelle Indicazioni Nazionali sul tema, lo vietiamo alla scuola dell'infanzia e alla scuola elementare, perché son bambini piccoli, non si può parlare di certe cose secondo noi: non c'è nulla di pedagogico»[266]: peccato che però, proprio a fronte di questa dichiarazione, emerga ancora ben più chiaramente l'idea di limitare la libertà d'insegnamento. Il campo di applicazione della proposta di legge riguarda esclusivamente quello delle attività extracurricolari, mentre le nuove Indicazioni Nazionali per il curricolo per la Scuola dell'infanzia e Scuole del Primo ciclo di istruzione, così come approvate nel dicembre 2025, riguardano *tutte* le attività scolastiche, extracurricolari e non. L'intento poco surrettizio di creare un impianto in cui il singolo docente

[263] N. BOBBIO, *op. cit.,* pag. 355.
[264] Le motivazioni addotte alla previsione del divieto in esame sono molteplici, ma non è questa la sede per affrontare. È sufficiente qui rimandare all'articolo di Vincenzo Brancasitano per una disamina scientifica in tema e alcune interessanti riflessioni: https://www.orizzontescuola.it/educazione-allaffettivita-e-alla-sessualita-alla-primaria-chi-governa-le-vieta-e-noi-genitori-ci-organizziamo-autonomamente-intervista/. Ultima consultazione 21/02/2026.
[265] F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 114.
[266] Per l'intervista, vedere nota 34. Sembrerebbe prospettabile, nelle parole dell'On. Sasso, una concezione arcaica e superata della scuola, in cui i discenti devono essere necessariamente tutelati dall'ingerenza personale del docente, e che richiama la questione dei limiti del buon costume così come affrontata da A.MURA, *op. cit.,* pagg. 232-233; l'Autore, infatti, prima nega l'applicabilità del limite del buon costume alla libertà di insegnamento che «in quanto manifestazione del pensiero in materia artistica e scientifica, god[e] delle stesse garanzie» che competono «alla libertà dell'arte e della scienza», salvo poi porre poi la questione nei termini di «tutela morale» di chi impara e di «maggiore o minore opportunità di affrontare certi argomenti e del modo in cui affrontarli». Il problema sembra, ad avviso di chi scrive, uscire dalla porta per poi rientrare dalla finestra.

rischierebbe, anche involontariamente, di ritrovarsi a trattare «temi attinenti all'ambito della sessualità» al di fuori dei casi previsti dal disegno di legge, e quindi in contrasto con il contenuto delle Nuove Indicazioni, appare preoccupante alla luce del contenuto della libertà di insegnamento così come prevista dalla Costituzione, considerando che il diritto all'istruzione è garantito per il tramite delle scuole intese come luoghi di contaminazione e confronto reciproco (e non di vetuste imposizioni provenienti dall'alto), e che l'insegnamento è «opera personale e inalienabile del singolo docente»[267]. È utile anche ribadire come «rispetto agli insegnanti essere liberi vuol dire non essere obbligati a seguire certe dottrine a preferenza di altre, ad adottare certe interpretazioni piuttosto che altre, a sostenere certe tesi ad esclusione di altre, e non essere impediti dal manifestare certe idee, dal professare certe convinzioni, dal sostenere certe tesi […]. Si capisce che nessuna libertà è senza limiti: ogni libertà ha un limite nell'egual libertà degli altri»[268]. Si registra, in questo caso, uno scarto tra quello che la libertà di insegnamento *non* dovrebbe essere e quello che, probabilmente, sarà.

Un discorso analogo si può fare per la libertà di insegnamento nella declinazione di libertà *della* scuola, da intendersi come «libertà come autodeterminazione, come libertà di scegliere fra diverse alternative, ovvero della situazione in cui un soggetto ha la possibilità di orientare la propria volontà senza essere condizionato da altri»[269]. Del tema se ne occupano i commi 3 e 4 dell'art. 33 Cost., ai sensi dei quali «enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti, senza oneri per lo Stato»[270] e «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».

[267] U. POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.,* pag. 382.
[268] N. BOBBIO, *op. cit.,* pag. 355.
[269] *Ivi,* pag. 356.
[270] Non potendo qui analizzare il dibattito avvenuto in Assemblea Costituente su questa disposizione, è sufficiente sapere che essa «non esprime soltanto il riconoscimento di un'area di libertà dei privati rispetto allo Stato, ma lascia soprattutto intravedere come alla realizzazione di quell'interesse generale per il Paese che è rappresentato dall'istruzione, debbano concorrere, nel nuovo ordinamento, tanto la scuola dello Stato quanto quella privata, ognuna, evidentemente, a proprio modo ma meritevoli l'una e l'altra di venir considerate dall'ordinamento come forze propulsive di un migliore assetto della società». Così in tema U. POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.,* pag. 367.

È bene rilevare, inoltre, che a seguito dell'approvazione della legge del 10 marzo 2000, n. 62[271], il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole pubbliche (statali) e private (ex non statali) ora ricondotte alle tipologie di scuole paritarie e non paritarie. Le prime svolgono un servizio pubblico, sono abilitate al rilascio di titoli di studio aventi lo stesso valore legale delle scuole statali, ed è loro assicurata piena libertà per quel che concerne «l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-culturale», espressione del progetto educativo della scuola contenente «l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso», fermo restando che l'insegnamento deve comunque essere «improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione»[272]. Le seconde, invece, hanno sempre natura privata e non possono rilasciare titoli di studio aventi valore legale, tantomeno attestati con valore di certificazione legale.

Libertà *nella* scuola e *della* scuola sono state oggetto, sin dall'approvazione della nostra Costituzione, di numerosi dibattiti volti a definirne i rapporti, i limiti reciproci e le soluzioni in caso di conflitto tra le due; le posizioni antecedenti la riforma del diritto civile del 1975[273], tuttavia, restano fedeli all'impostazione per cui la libertà *della* scuola si atteggia come espressione non solo della libertà d'insegnamento, ma anche del diritto di «mantenere, istruire, ed educare i figli» in capo ai genitori *ex* art. 30 Cost., in particolare come «espressione organica del diritto, a questi spettante, di impartire come meglio credono l'educazione e l'istruzione ai propri figli»[274].

Per esempio, secondo Vezio Crisafulli, in ragione della libertà assegnata alle famiglie che consentiva loro di impartire l'educazione meglio creduta ai figli, era ben possibile che i genitori scegliessero una scuola privata, espressione di un particolare carattere ideologico (ad es., confessionale) oppure improntata a «speciali indirizzi e metodi pedagogici»[275]. Avrebbe potuto così prospettarsi un conflitto tra libertà *della* scuola e libertà *nella* scuola, laddove quest'ultima garantisce al docente tutta una serie di guarentigie, *in primis* quella

[271] Rubricata «Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione».
[272] Cfr. art. 1 comma 3 della legge 62/2000.
[273] La legge 19 maggio 1975, n. 151 rubricata «Riforma del diritto di famiglia» segna il passaggio nel nostro ordinamento dalla patria potestà alla potestà genitoriale, equiparando doveri e dignità della figura paterna e materna. Il d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154 rubricato «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 2012, n. 219» andrà poi a sostituire il termine potestà genitoriale con quello di responsabilità genitoriale.
[274] V. CRISAFULLI, *op. cit.,* pag. 74.
[275] *Ibidem*.

di insegnare seguendo determinati indirizzi e concezioni che, tuttavia, potrebbero trovarsi in contrasto con il carattere ideologico della scuola privata: come fare dinanzi a un siffatto caso? L'Autore risolve il conflitto tra questi due aspetti della medesima libertà nel seguente modo: il principio della libertà *della* scuola fungerebbe da limite rispetto alla libertà *nella* scuola, poiché la seconda potrebbe essere inconciliabile con la prima; se così non fosse, si vedrebbe «menomata quella libertà della scuola, come organizzazione complessiva, che la Costituzione ha voluto invece garantire» con la previsione contenuta nell'art. 33 comma 3. Si tratterebbe di una restrizione eccezionale, ad opera della nostra stessa Carta Fondamentale, della libertà *nella* scuola solo ed esclusivamente nella misura in cui sia necessario ad assicurare la libertà *della* scuola. In base a questa interpretazione, ad ogni modo, rimarrebbe fermo il contenuto dell'art. 21 della Cost. in rapporto all'art. 33, per cui le suddette restrizioni non sarebbero mai capaci di portare alla rinuncia della libertà di coscienza e di espressione del pensiero connaturati alla libertà di insegnamento[276].

Di diversa opinione è, invece, Umberto Pototschnig, che ritiene la tesi appena esposta non «del tutto convincente» in ragione di due diversi ordini di motivi: i primi inerenti alla questione del bilanciamento di diritti costituzionalmente garantiti, i secondi inerenti all'irrinunciabilità della libertà di insegnamento[277].

È tesi consolidata quella per cui, all'interno del nostro ordinamento costituzionale, in sede di bilanciamento di diritti, non ne esistano alcuni tiranni nei confronti degli altri: qualora si sia in presenza di un conflitto tra due diritti costituzionalmente garantiti, l'unica via percorribile è quella della ponderazione, evitando così che uno dei due venga interamente garantito e l'altro negato; alla luce di questa considerazione, si possono inserire le riflessioni dell'Autore che riconosce, nella disposizione dell'art. 33 comma 3 della Costituzione, esclusivamente il diritto dello Stato a garantire la libertà *della* scuola, intesa come «libertà di enti e privati di istituire proprie scuole», non condividendo

[276] Secondo l'Autore, inoltre, sarebbe necessario che «preesista, tra una certa scuola e l'insegnante, un accordo pregiudiziale sui fini e gli indirizzi cui essa è informata, di guisa che il successivo conformarsi del docente a tali fini e indirizzi abbia e conservi carattere spontaneo e quindi liberamente consentito; ed è necessario altresì che sia efficacemente garantita all'insegnante la pratica possibilità di cambiare opinioni, convincimenti, dottrine, vale a dire di esercitare in concreto il diritto, indisponibile, alla libertà di coscienza e di comunicazione del pensiero». Cfr. pag. 75.
[277] U. POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.,* pag. 385-386.

l'interpretazione per cui che essa possa tradursi «nell'apposizione di un limite all'attività di altri soggetti»[278]. Conseguentemente, la libertà *della* scuola comporterebbe il divieto, per lo Stato, di impedire «il libero svolgersi da parte di altri soggetti di quelle iniziative che valgono a costituire e a far funzionare, nel modo per essi più opportuno, proprie scuole», non andando però a intaccare, in alcun modo, i rapporti intercorrenti tra queste scuole e i docenti titolari della libertà *nella* scuola, anch'essa costituzionalmente garantita[279]. A questo punto, l'Autore, nel ribadire le definizioni di libertà *della* e *nella* scuola[280], ritiene indubbio che all'interno dell'organizzazione e del funzionamento delle scuole, pubbliche o private che siano, esista «una area di «dominio riservato» del singolo insegnante, costituita per l'appunto dall'insegnamento, che è propria di chi ne ha l'incarico e che per questo si chiama «insegnante», non compito della scuola»[281].

D'altronde, poi, se la libertà di insegnamento è riconducibile e tutelabile anche in riferimento al diritto di manifestazione del pensiero *ex* art. 21 Cost., per l'Autore appare incomprensibile «il titolo giuridico in forza del quale, nel caso di chi professa insegnamento presso uno scuola privata, la garanzia dovrebbe considerarsi cessata», alla luce anche dei contenuti del contratto di lavoro stipulato tra la scuola e l'insegnante[282].

Vale la pena qui menzionare, tuttavia, la posizione assunta della Corte costituzionale con la sentenza 14 dicembre 1972, n. 195, meglio conosciuta come caso "Cordero", in cui il conflitto tra libertà *nella* scuola e *della* scuola viene risolto in termini diversi da quelli appena prospettati[283]. In estrema sintesi, il Consiglio di Stato sollevava questioni di

---

[278] *Ibidem.*
[279] *Ibidem.*
[280] «Molto più rispondente e più adeguato al senso delle diposizioni costituzionali è interpretare le due libertà per quello che è il loro diverso contenuto specifico: la libertà «della» scuola come libertà di istituire scuola, cioè stabilimenti di istruzione, con propri insegnanti, propri programmi e proprie strutture; la libertà «nella» scuola come libertà, per nulla inconciliabile con la prima, del singolo docente di esprimere liberamente il proprio pensiero nella scuola». U. POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.,* pag. 385.
[281] *Ivi,* pag. 386.
[282] «Il dire che l'insegnante di una scuola privata ideologicamente qualificata si impegna col contratto di lavoro a svolgere il proprio insegnamento con un contenuto ideologico conforme a quello della scuola, non sarebbe certamente esatto, giacché la libertà di insegnamento è un diritto irrinunciabile, a cui pertanto la persona non potrebbe abdicare facendone oggetto di contrattazione con altro privato. Ove poi un obbligo di quel genere fosse, nel caso concreto, veramente stipulato tra scuola e insegnante, non v'è dubbio che la clausola sarebbe nulla proprio perché contraria a norme imperative (art. 1418 e 1419 c.c.), con la conseguenza che la sua nullità potrebbe essere fatta valere in qualunque tempo». Cfr. pag. 386.
[283] Per un'analisi dei rapporti tra libertà *nella* scuola e *della* scuola nel caso di rottura della consonanza ideologica tra docente e scuola, si rinvia ad A.MURA, *op. cit.,* pagg. 250-252.

legittimità costituzionale dell'art. 38 del Concordato fra la Santa Sede e l'Italia[284] in relazione a diversi articoli della Costituzione, tra cui gli artt. 2, 19 e 33 nella parte in cui, la libertà di insegnamento, sarebbe subordinata «a determinate direttive confessionali imposte (con discrezionalità illimitata e mediante provvedimenti insindacabili) da autorità non statuale»[285]. La Corte, ripercorrendo brevemente il significato di libertà *della* scuola così come previsto dall'art. 33 Cost., ricorda come esso ricomprenda anche la possibilità di creare università libere che possono essere confessionali o comunque caratterizzate ideologicamente, e da ciò «ne deriva necessariamente che la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti – libertà pienamente garantita nelle università statali – incontra nel particolare ordinamento di siffatte università, limite necessari a realizzarne le finalità»[286]. Il richiamo all'impostazione di Crisafulli è evidente, soprattutto alla luce dell'ulteriore passo della sentenza in cui la Corte afferma che «negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri. I quali, giova aggiungere, costituiscono certo una indiretta limitazione della libertà del docente ma non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolarità finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida»[287]. Una posizione, quella della Corte, che non appare, per le ragioni mostrate anche da Umberto Pototschnig, pienamente condivisibile: la prevalenza della libertà *della* scuola (confessionale) su quella *nella* scuola, tuttavia, verrà ridimensionata con la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 20 ottobre 2009, meglio conosciuta come caso Lombardi Vallauri c. Italia, in cui il bilanciamento tra gli aspetti delle due libertà risulta più equilibrato[288].

---

[284] «Le nomine dei Professori dell'Università Cattolica del S. Cuore e del dipendente Istituto di Magistero Maria Immacolata sono subordinate al nulla osta da parte della Santa Sede, diretto ad assicurare che non vi sia alcunché da eccepire dal punto di vista morale e religioso».
[285] Punto 1 del considerando in diritto della sentenza 195/72.
[286] Punto 6 del considerando in diritto della sentenza 195/72.
[287] Punto 6 del considerando in diritto della sentenza 195/72.
[288] Sinteticamente, il ricorrente prof. Lombardi Vallauri lamentava una violazione della sua libertà di espressione così come prevista dall'art. 10 della CEDU, nella parte in cui il consiglio di facoltà dell'Università Cattolica «avrebbe omesso di indicare gli aspetti delle sue opinioni, asseritamente in

Per Norberto Bobbio, invece, la libertà *nella* scuola non dà luogo a grandi problemi interpretativi, in quanto trattasi di una libertà negativa, che pone i titolari (primi fra tutti gli insegnanti, poi gli allievi) in una condizione di «non essere impedititi o costretti» a seguire determinate tesi a dispetto di altre[289]; la libertà *della* scuola, viceversa, può essere oggetto di diverse interpretazioni foriere di «conseguenze pratiche e politiche non indifferenti» ed è una libertà positiva, che riconosce ai titolari (enti religiosi o privati e i genitori o allievi) rispettivamente «il diritto di creare e amministrare istituzioni scolastiche accanto a quelle create dallo stato» e «il diritto di scegliere una scuola diversa da quella di stato»[290].

In relazione al rapporto tra le due libertà e a un loro potenziale conflitto, infatti, non può non richiamarsi l'opinione del filosofo che, dopo aver ricostruito il nucleo essenziale della libertà *nella* e *della* scuola e aver dato una definizione di scuola libera con riferimento al principio di laicità[291], si sofferma sul nesso che esiste tra scuola laica e democrazia, affermando che «la scuola laica presuppone la democrazia, e nello stesso tempo la democrazia, se propone una forma di scuola, non può proporre che la scuola laica»[292].

---

contraddizione con la dottrina cattolica, che avevano determinato il mancato rinnovo del suo contratto». La corte EDU prosegue poi, richiamando anche il credente caso Vogt. C. Germania, ritenendo che «la decisione del consiglio di facoltà di non prendere in considerazione la candidatura del ricorrente ha di fatto costituito un'ingerenza nel diritto del ricorrente alla libertà di espressione sancito dall'art. 10 della Convenzione, che ricomprende anche il diritto di trasmettere conoscenze senza restrizioni. Tale ingerenza, sebbene fosse espressamente prevista dalla legge e mirata allo scopo legittimo di tutelare l'interesse delle università ad ispirare il proprio insegnamento alla dottrina cattolica, non è stata però ritenuta dai giudici di Strasburgo "necessaria in una società democratica"». Sul punto si veda anche il contributo e le critiche di M. CROCE, *Dal "Caso Cordero" al "Caso Vallauri": nozione di scienze e libertà di insegnamento (discutendo con Michele Massa)*, disponibile sul sito www.forumcostituzionale.it, che prospetta una riflessione generale sull'art. 33 Costituzione e «sulla apparentemente insanabile contraddizione fra le due libertà dallo stesso riconosciute, ossia quella "nella scuola" e quella "della scuola"» e la necessità di porsi «una domanda fondamentale: è davvero possibile parlare di scienza e di insegnamento in presenza di una tendenza ideologica esclusiva?».

[289] *Ivi,* pag. 355.

[290] *Ivi,* pagg. 357-358.

[291] «Scuola libera allora vuol dire scuola che garantisce la libertà rispettivamente d'insegnamento e di apprendimento, e garantendo queste due libertà che s'integrano a vicenda, favorisce la formazione dello spirito critico, di una mentalità critica, di un atteggiamento critico. Questa scuola è la scuola dello stato laico, l'unica scuola possibile in uno stato laico, inteso, lo stato laico, come lo stato non confessionale, come lo stato che non professa una confessione religiosa (in cui non esiste la religione di stato) né una filosofia (in cui non esiste la filosofia di stato), anche se si dovesse trattare di una filosofia laica». N. BOBBIO, *op. cit.,* pag. 355.

[292] *Ivi,* pag. 356. Bobbio, inoltre, cita anche un «aureo libretto di Guido Calogero, maestro di democrazia e di laicismo, del cui insegnamento in tempi difficili io stesso mi considero debitore»: trattasi di *Le regole della democrazia e le ragioni del socialismo* pubblicato nel 1968. Il riferimento è strumentale a un particolare caposaldo della nostra forma di governo, cioè «che l'atteggiamento fondamentale del buon democratico è di tener conto degli altri e il primo modo di tener conto degli altri è di ascoltarli. Se è vero, come io credo sia vero, che, come dice Calogero in questo stesso contesto, la democrazia non dovrebbe

All'interno di questa cornice, l'Autore inizia il suo ragionamento e si pone una domanda, cioè se all'interno della libertà *della* scuola sia compresa anche la libertà *nella* scuola: la risposta «non necessariamente» non deve affatto stupire, perché «una scuola libera nel senso della libertà della scuola non è detto che sia libera anche nel senso della libertà nella scuola»[293], e se ne è avuta prova con la decisione della Corte costituzionale nella soluzione del caso Cordero; tuttavia Bobbio poi ammette come la libertà *nella* scuola ricopra un ruolo «primario» rispetto a quella *della* scuola, perché «uno stato laico e sociale non può fare a meno della prima mentre potrebbe fare a meno della seconda, e uno stato che riconoscesse solo la seconda potrebbe essere ancora uno stato laico ma non sarebbe più uno stato sociale»[294].

Per concludere, è necessario riprendere alcune riflessioni di Giuseppe Laneve, in particolare quelle inerenti ai rapporti tra Costituzione e educazione, cui si accennava all'inizio. Si è visto come l'attività di insegnamento sia qualcosa di più rispetto alla definizione che ne aveva dato la Corte costituzionale nel 1967: per l'Autore, la libertà di insegnamento ha anche un carattere necessario di «relazionalità umana» tra il docente e lo studente, che se coltivato con cura e attenzione ha la capacità di avere una funzione educativa che va ben oltre le "mura scolastiche", in modo da stimolare quel «desiderio di vivere da persona autonoma e libera»[295]. La trama dei nostri principi costituzionali è, inoltre, pervasa da un ulteriore principio, quello del pluralismo, che assurge a criterio guida del fine educativo delle istituzioni scolastiche; andando a declinare il tema della libertà *nella* e *della* scuola a quest'ultimo aspetto, Laneve parla di pluralismo *nella* e *della* scuola, affidando il primo alla scuola statale, cui è «costituzionalmente richiesto di tenere una postura che attinga da orizzonti culturali ed epistemologici aperti, inclusivi, plurali,

essere il regime degli oratori ma dovrebbe essere quello degli ascoltatori, ho serie ragioni di dubitare, dall'esperienza diretta che ho fatta in questi mesi, che la nostra democrazia sia una buona democrazia». Una dichiarazione dal forte impatto e che risulta molto amara, soprattutto in considerazione dell'attuale stato della nostra democrazia: tuttavia, citando Sandro Pertini, «è meglio la peggiore delle democrazie della migliore di tutte le dittature».

[293] *Ivi,* pag. 358.

[294] *Ivi,* pag. 360.

[295] Per l'Autore «l'attività di insegnamento, che si riconosce libera, trova il suo *proprium* non già nella mera trasmissione di conoscenze e saperi, quanto esattamente nella *magistralità*, vale a dire in quell'azione responsabile attraverso la quale l'insegnante costruisce (e continuamente ricostruisce) *con* il discente una trama di relazionalità umana dalle mille sfumature, capace, poggiandosi sulla forza attestativa dell'esempio-testimonianza, di far germogliare nel tempo il desiderio di vivere da persona autonoma e libera. Tutto questo significa dare a quella relazione unica insegnante-discente un'impronta educativa». G. LANEVE, *Il volto costituzionale dell'educazione. Alcuni spunti di riflessione* in *federalismi.it,* 19/2025, pag. 96-97.

capaci di restituire la ricchezza delle visioni e delle interpretazioni del mondo senza inculcare la chiusura mentale, l'indottrinamento del pensiero, il tarlo del pre-giudizio. Anzi, connotandosi come luogo pubblico, deve schiudersi al confronto dialettico, plurali e aperto tra i sistemi di senso»[296]. Questo compito risulta, sfortunatamente, sempre più difficile da attuare, e la causa non può che essere attribuita a determinate ragioni politiche che si ritiene di aver sufficientemente messo in luce. Il pluralismo *della* scuola, d'altro canto, ha il suo fondamento in quell'esigenza di offrire ed assicurare «un tipo di istruzione, e quindi poi di educazione, *altra* rispetto a quella statale»[297], e risulterebbe in contrasto proprio con il concetto stesso di pluralismo impedire che ciò avvenga, tenendo conto che un dialogo e un confronto che si possano definire effettivamente tali, non possono che avvenire su posizioni diverse; ma l'educazione, nonché la funzione di arricchimento che ne deriva, viene garantita anche attraverso «un'alterità che si sostanzia principalmente nella possibilità, meglio nella libertà, di *connotarsi* con un preciso indirizzo ideologico e valoriale, ponendosi così come scuola di tendenza, assecondando così la libertà di scelta educativa da parte dei genitori che trova, come visto, fondamento nell'art. 30 Cost.»[298].

Il richiamo alla Costituzione, all'educazione e al pluralismo si collega, inesorabilmente, al concetto stesso di vita: per poter vivere, e conseguentemente partecipare all'organizzazione e allo sviluppo politico, economico e sociale del paese, è necessario comprendere e fare propria «la vitalità di quella relazione, necessariamente bidirezionale, tra Costituzione e scuola [che] impone a quest'ultima, ed in particolare al corpo docente, di assumere su di sé la responsabilità di offrire il portato della Costituzione ai discenti che devono, quindi, essere proiettati sul piano dei *valori*, servendosi, anche e soprattutto, dei principi costituzionali»[299], in modo che solo così la scuola possa diventare «"palestra di democrazia", ma prima ancora "forza attiva", *luogo di attuazione della Costituzione*»[300], così come Padri e Madri Costituenti avevano prospettato nelle sedute dell'Assemblea Costituente.

---

[296] G. LANEVE, *op. ult. cit.,* pag. 110.
[297] *Ivi*, pag. 112.
[298] *Ivi,* pag. 113.
[299] G. LANEVE, *La scuola* per *la Costituzione e la Costituzione* per *la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti,* in *federalismi.it*, 13/2014, pag. 12
[300] G. LANEVE, *op. ult. cit.,* pag. 14.

3.2 Cenni sulla partecipazione dei docenti agli organi collegiali scolastici.

All'interno dello scenario delineato nel secondo capitolo di questo elaborato in tema di partecipazione degli studenti agli organi collegali della scuola, tra i decreti attuativi della legge 477/73 non si inserisce solo il DPR 416/74 in tema di organi collegiali, ma anche il DPR 31 maggio 1974, n. 417[301], riguardante lo statuto giuridico dei soggetti partecipanti alla vita della scuola, tra cui il personale docente. L'art. 1 del DPR 417/74, giustamente, richiama la libertà di insegnamento appena analizzata, statuendo come il suo esercizio sia garantito ai docenti al fine di formare pienamente la personalità degli alunni, in un'ottica di promozione di un confronto aperto tra le diverse posizioni culturali, pur sempre nel rispetto della coscienza morale e civile degli studenti; l'art. 2, invece, definisce la funzione docente, da intendersi come la «esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, […] di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo», nonché di «formazione umana e critica della loro personalità», ricordando altresì la partecipazione ai docenti al governo della comunità scolastica, che si esprime anche con la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali di cui fanno parte.

L'insieme dei DPR attuativi della legge 477/73 introduce quella serie di «processi concreti di democratizzazione»[302], rimasti sopiti per più di un ventennio dall'entrata in vigore della Costituzione, per cercare di mettere fine a quell'idea di scuola autoritaria che continuava a sopravvivere, senza troppa fatica, ai nuovi principi democratici. La partecipazione dei docenti agli organi scolastici collegiali inaugurata con il DPR 416/74 e perseguita con il d.lgs. 297/94, si pone, invece, in un contesto valorizzante della funzione docente, considerando soprattutto poi il ruolo dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59[303] (legge Bassanini) in tema di autonomia scolastica e il relativo DPR 8 marzo

[301] Rubricato «Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato».
[302] Così F. ANGELINI*, op. cit.,* pag. 77.
[303] Rubricata «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa». In particolare, vale la pena qui richiamare l'art. 21 comma 9 della legge, per il quale «l'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere. Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e temi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti».

1999, n. 275[304] attuativo della riforma. A seguito di questi riferimenti normativi, si può analizzare la partecipazione dei docenti all'interno del collegio dei docenti e del consiglio di istituto nelle scuole superiori.

Ai sensi dell'art. 7 del DPR 297/94, il collegio dei docenti è composto dal personale docenti di ruolo e non di ruolo, dai docenti di sostegno ed è presieduto dal preside. Ad avviso di chi scrive, tra le competenze previste al comma 2 meritano particolare attenzione: il potere deliberante in materia di funzionamento didattico dell'istituto, ricomprendente anche la programmazione dell'azione educativa per adeguare i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali, nell'ottica di favorire il coordinamento interdisciplinare, nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun docente (lett. a); la possibilità di formulare proposte al preside, comprensive di quelle per lo svolgimento di altre attività scolastiche, tenendo conto dei criteri generali indicati dal consiglio d'istituto (lett. b); la valutazione periodica dell'andamento complessivo dell'azione didattica, in modo da verificarne l'efficacia in relazione agli orientamenti e obiettivi programmati e, ove necessario, la proposta di misure per il miglioramento dell'attività scolastica (lett. d); la promozione di iniziative di aggiornamento dei docenti dell'istituto (lett. g); l'elezione dei rappresentati all'interno del circolo d'istituto (lett. i); la programmazione ed attuazione di iniziative per il sostegno degli alunni portatori di handicap (lett. m); l'esame, su iniziativa dei docenti della rispettiva classe, dei casi di scarso profitto o di irregolare comportamento da parte degli alunni, con lo scopo di individuare i mezzi per ogni possibile recupero, eventualmente sentendo anche specialisti in materia medico, socio-psico-pedagogica e di orientamento (lett. o); infine, il collegio si pronuncia su qualsiasi altro argomento ad esso attributo alla sua competenza da leggi, regolamenti o dallo stesso DPR 297/94.

Tra i compiti del collegio dei docenti rientra, inoltre, l'elaborazione del Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) così come previsto dall'art. 3 DPR 275/99 e, per un'analisi della partecipazione dei docenti agli organi collegiali, è necessario ripercorrere brevemente la storia normativa di questo documento. Nella sua versione originaria in vigore fino al 2015, il PTOF era semplicemente denominato Piano dell'offerta formativa,

[304] Rubricato «Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

definito come «il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche» che «esplicita la progettazione culturale, extracurricolare ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia»[305], elaborato dal collegio dei docenti, tenendo conto, da un lato, degli indirizzi generali per l'attività della scuola e dalle scelte in tema di gestione e amministrazione, così come definite dal consiglio d'istituto; dall'altro, delle proposte e dei pareri formulati da organismi ed associazioni (anche di fatto) dei genitori e, per le scuole superiori, anche degli studenti. Il consiglio di istituto, composto dal dirigente scolastico e da rappresentati dei docenti, dei genitori, degli studenti e del personale ATA, approvava poi il Piano e lo rendeva pubblico ad alunni e famiglie all'atto di iscrizione alla scuola[306].

Come si può ben vedere, nel perseguire l'autonomia scolastica, il legislatore aveva previsto uno strumento in grado di riflettere le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale in cui la singola istituzione si inseriva, prevedendo la partecipazione preminente del collegio dei docenti, ma assicurando comunque un "vaglio" dell'intero consiglio di istituto cui poi era rimessa l'approvazione del Piano. Tutto ciò era ben coerente con gli stessi obiettivi dell'autonomia, che assurge a una funzione di «garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domande delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processi di insegnamento e di apprendimento»[307]: si trattava di un documento che, nei limiti su indicati, esprimeva un certo grado di flessibilità delle istituzioni scolastiche.

Tuttavia, la legge 107/2015, c.d. riforma della "Buona Scuola", interviene sul tema andando a modificarne un aspetto fondamentale, a detrimento della partecipazione democratica dei docenti: il Piano è sempre elaborato dal collegio dei docenti e approvato dal consiglio di istituto, ma la riforma va a potenziare i poteri del dirigente scolastico in relazione alle sue funzioni di indirizzo. Scompare, inoltre, la partecipazione dei genitori

[305] Così l'originario art. 3 comma 1 DPR 275/99.
[306] Cfr. l'originario art. 3 commi 3 e 5 del DPR 275/99.
[307] Cfr. art. 1 comma 2 del DPR 275/99.

alla definizione del PTOF[308] nel momento precedente alla sua presentazione e approvazione in consiglio, e il preside rimanere l'unico soggetto capace di indirizzare le attività della scuola e le scelte di gestione e amministrazione.

Si registra, a seguito di quest'intervento, un'ulteriore restrizione della partecipazione democratica del corpo docente, nuovamente vittima della visione sempre più aziendalistica della scuola che, di fatto, ha contribuito e continua a contribuire a lasciare sullo sfondo le «esigenze dei processi di reale democratizzazione», nonché di «quelli richiesti da un impegno educativo rivolto a valorizzare gli studenti nell'individuazione dei bisogni formativi»[309]. Ai sensi dall'art. 1 comma 29 della legge 107/2015, il preside «di concerto con gli organi collegiali», può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento, con il fine di coinvolgere gli studenti, fermo restando il rispetto dell'autonomia delle scuole: il nuovo impianto normativo che si delinea per il futuro, soprattutto anche alla luce dell'emanazione della circolare "sul contradditorio" del 7 novembre 2025, è tuttavia sempre più improntato a una trasformazione del ruolo del dirigente scolastico in organo monocratico con poteri sempre più pregnanti e incisivi, andando nella direzione di ristabilire la precedente impostazione gerarchica della scuola, caratterizzata da impostazioni autoritarie, che si è cercato a lungo di demolire[310].

3.3 La partecipazione dei genitori agli organi scolastici.

Come si è avuto modo di accennare prima, l'art. 30 della Costituzione sancisce il dovere e il diritto dei genitori a «mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio». Vale la pena soffermarsi sulla sequenza delle parole scelte dai Padri e dalle Madri Costituenti, rappresentativa di un'idea ben chiara e precisa delle loro intenzioni: la menzione in prima posizione della situazione giuridica passiva del dovere rappresenta, al meglio, il ruolo strumentale dei genitori in relazione al percorso di crescita dei figli,

[308] Va qui segnalato che, in realtà, la partecipazione dei genitori alla definizione del PTOF «tranne che per alcune limitate esperienze, si è rivelata molto carente già nella fase a monte delle informazioni per poter assumere un effettivo ruolo attivo». F. ANGELINI, *op. cit.,* pag. 103.
[309] *Ivi,* pag. 104.
[310] Da ultimo, si consideri il caso del dirigente scolastico di un istituto di Crotone che, in seguito a una richiesta della CGIL di utilizzare l'auditorium della scuola per la commemorazione delle vittime del naufragio di Cutro del 26 febbraio 2023, ne aveva prima autorizzato l'utilizzo, per poi negarlo, e infine autorizzandolo nuovamente. Sul tema si è espresso anche l'USR per la regione Calabria, ritenendo inopportuno il comportamento del preside; questa vicenda dimostra, tuttavia, il clima di tensione e preoccupazione tra i vari livelli dell'organizzazione scolastica, con buona pace della partecipazione democratica e libera dei vari soggetti coinvolti.

assumendo una posizione prioritaria rispetto alla situazione giuridica attiva del diritto, inteso come riconoscimento, sempre in capo ai genitori, della libertà nell'esercizio del proprio *stile educativo*[311]. La stessa libertà che, in passato, finiva per essere giustificata come prolungamento dei poteri della famiglia nell'*impartire* l'educazione preferita ai figli, da ricomprendersi nella prime interpretazioni della libertà *della* scuola[312]. Seguendo sempre l'ordine dei lemmi dell'art. 30, si può notare un crescendo nella definizione dei doveri dei genitori rispetto ai figli: si va dal «mantenere», all'«istruire» e poi all'«educare», andando così a delineare una «*progressività* del percorso formativo verso lo sviluppo della personalità del figlio globalmente considerata»[313].

Si può quindi tracciare, all'interno degli articoli 2, 3, 30, 33 e 34 della Costituzione, l'assetto di prerogative e garanzie finalizzate all'attuazione della funzione educativa da parte della famiglia e della scuola, nel rispetto dei diritti del figlio/studente, con l'obiettivo finale di assicurare lo sviluppo della sua personalità umana, permettendogli una partecipazione effettiva al progresso materiale e spirituale della società. Rimane ora, da definire, il tema inerente ai rapporti intercorrenti tra istruzione, educazione e famiglia: in particolare, in relazione alla partecipazione di quest'ultima all'interno delle istituzioni scolastiche[314].

A livello legislativo, la normativa di riferimento è contenuta nel DPR 416/74 e nel d.lgs. 297/94, che va a confermare l'assetto delineato nella metà degli anni '70. In particolare, sempre con riguardo alle sole scuole superiori, la presenza di rappresentanti dei genitori è prevista all'interno del consiglio di classe, del consiglio di istituto e del comitato per la valutazione dei docenti.

Per quel che concerne il consiglio di classe, l'art. 5 prevede l'elezione di due rappresentanti dei genitori cui viene ricondotto, assieme agli altri membri del consiglio (i docenti della classe e i rappresentanti degli studenti), il compito di formulare, al collegio

---

[311] Così sul punto G. MATUCCI*, La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari*, in (a cura di) G. MATUCCI, F. RIGANO, *Costituzione e istruzione,* cit., pag. 233-234.
[312] Mentre ora, la lettura combinata degli artt. 147, 315 *bis*, 316 c.c. in relazione agli artt. 2, 3 e 30 della Costituzione «delinea un assetto familiare in cui i genitori sono titolari di una posizione di responsabilità, e di libertà di scelta dell'indirizzo educativo, che trova il limite nel rispetto dei diritti spettanti ai figli e nello spazio di autodeterminazione loro riconosciuto in rapporto all'età e al livello di maturità raggiunta». *Ivi,* pag. *238*
[313] *Ivi,* pag. 234.
[314] *Ivi,* pag. 235.

docenti, proposte riguardanti l'azione educativa e didattica e iniziative di sperimentazione, con l'obiettivo di estendere e agevolare i rapporti i diversi soggetti coinvolti: all'interno delle scuole superiori, tuttavia, si può rilevare come questo compito possa risultare al quanto complesso. Le ragioni sono da ricercare nella composizione del consiglio di classe e collegio dei docenti: si può dire, con un certo grado di approssimazione, che i membri sono i medesimi, tranne che nel primo organo i docenti sono integrati dalla presenza dei rappresentanti dei genitori e degli studenti, e nel secondo dalla presenza del preside. Appare, ad avviso di chi scrive, improbabile che i rappresentanti dei genitori riescano effettivamente ad assolvere a questo compito, non solo tenendo della composizione degli organi (i docenti potrebbero tranquillamente declinare, senza troppa preoccupazione, le proposte e le iniziative presentate), ma soprattutto in relazione alla consapevolezza, dei rappresentanti dei genitori, del ruolo e delle funzioni che ricoprono all'interno dell'organo collegiale, che spesso non sono valorizzati ma visti come meri adempimenti.

Vero è che, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 297/94, ai genitori è riconosciuto il diritto di assemblea anche all'interno dei locali della scuola, ma le condizioni previste dall'art. 15 risultano decisamente stringenti[315], e la soluzione più pratica rimarrebbe quella di un'assemblea non realizzata all'interno dei locali della scuola e rimessa alle regole dei singoli genitori; si registra, quindi, una previsione normativa che promuove sì la partecipazione attiva dei genitori alla vita della comunità scolastica, ma con modalità troppo vincolanti. Un discorso pressoché analogo si può fare per il singolo rappresentante dei genitori presente all'interno del consiglio di istituto.

Per quel che riguarda il comitato di valutazione dei docenti, si possono riportare le medesime considerazioni illustrate nel capitolo precedente per quanto riguarda la quota

[315] Infatti, qualora le assemblee si svolgano all'interno dei locali di istituto, è necessario che la data e l'orario di svolgimento di ciascuna di esse siano concordate con il preside; spetta poi, ai rappresentati dei genitori eletti all'interno del consiglio di classe, richiederne la convocazione al dirigente scolastico che, sentita la giunta esecutiva del consiglio di istituto, ne autorizza la convocazione; i genitori promotori, quindi, ne danno comunicazione mediante affissione di avviso all'albo, rendendo noto anche l'ordine del giorno e l'orario, che dev'essere fuori da quello delle lezioni; inoltre, è necessario che l'assemblea sia dotata di un regolamento per il proprio funzionamento, da inviare in visione al consiglio di istituto; all'interno dell'assemblea così convocata, possono partecipare, con diritto di parola, il preside e i docenti rispettivamente della sezione, classe o dell'istituto (a seconda del tipo di assemblea richiesta). Come si può vedere, si tratta di requisiti molto impegnativi, soprattutto se si tiene in considerazione la necessità di conciliare il giorno e l'orario dell'assemblea con gli impegni lavorativi dei diversi genitori.

di partecipazione degli studenti: non sembrerebbe essere configurabile, almeno da questo punto di vista, la scelta da parte del consiglio di istituto di un rappresentante dei genitori "in linea" con l'indirizzo della scuola, ma la presenza al suo interno di un solo membro dei genitori, che finisce per essere sempre in minoranza, lascia poco spazio a un concreto peso decisorio in tema.

Nonostante le previsioni normative, tuttavia, il punto dolente del tema in esame rimane il grado di consapevolezza dei genitori per quanto concerne una partecipazione effettiva e attiva alla vita della scuola; finché non si troverà una soluzione a questo problema, non si potranno sfruttare al meglio le potenzialità partecipative dei genitori. La mancanza di comunicazione continuativa tra famiglia e scuola, evidenziata soprattutto dalle fallacie degli organi collegiali scolastici, risulta aggravata anche dalla visione aziendalistica della scuola, che «avrebbe finito col marginalizzare l'obiettivo di creare una solida rete di rapporti con i genitori visti come meri "utenti" piuttosto che come membri attivi della comunità scolastica»[316]. Sempre secondo Giuditta Matucci, è necessario superare l'impostazione attuale, attraverso la creazione di un sistema di rapporti capace di coinvolgere effettivamente la famiglia, che non la riduca a mero «spettatore passivo, e occasionale, della volontà espressa dall'istituzione scolastica»[317], e basato sul dialogo tra scuola-famiglia e su una partecipazione *effettiva* alla vita della comunità scolastica[318].

A proposito, è necessario introdurre alcuni spunti riflessioni sugli obiettivi contenuti nel disegno di legge Valditara, «disposizioni in materia di consenso informatico in ambito scolastico», ora in discussione al Senato della Repubblica. Come si è avuto già modo di dire, la proposta ha lo scopo di rafforzare l'alleanza scuola-famiglia, e l'analisi dell'impatto della regolamentazione sul punto è chiara, non lasciando spazio ad alcuna interpretazione: «la previsione di un consenso informato preventivo, riferito alle attività in ambito extracurricolare che abbiano ad oggetto tematiche inerenti alla sessualità, si configura come una misura di garanzia, ispirata ai principi della partecipazione consapevole e della leale collaborazione tra scuola e famiglia»[319]. Inoltre, sempre dal testo dell'analisi, si legge di come il consenso informato preventivo sia, per i genitori,

[316] Così G. MATUCCI, *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari,* cit., pag. 248.
[317] *Ibidem*.
[318] *Ivi,* pag. 249.
[319] Cfr. pag. 4 dell'analisi dell'impatto della regolamentazione.

«coerente con il principio costituzionale di cui all'articolo 30 della Costituzione», che va a rafforzare un principio già previsto dallo Statuto delle studentesse e degli studenti, in base al quale il Patto educativo di corresponsabilità dev'essere oggetto di una condivisione condivisa tra le famiglie e le istituzioni scolastiche[320].

Il Patto, previsto dall'art. 5-bis dello Statuto, è sottoscritto da parte dei genitori e degli studenti ed è «finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie»; la dottrina ha sottolineato come questo documento, tuttavia, si sia trasformato, nella realtà dei fatti, in «un mero adempimento formale». La causa è da andare a ricercare nella debolezza della fase antecedente il momento partecipativo, riconducibile, ancora una volta, al grado di consapevolezza dei genitori e alla loro mancanza di informazione continuativa, temi cui si faceva prima riferimento[321].

Ora si può iniziare, ad avviso di chi scrive, una riflessione sul consenso informato preventivo e se si possa considerare, alla luce di queste premesse, rispondente alle esigenze di una effettiva partecipazione attiva alla vita della scuola, nonché per quanto concerne i canali di comunicazioni atti a rafforzare l'alleanza scuola-famiglia.

Ad avviso di chi scrive, non si può ritenere il consenso informato preventivo veramente rispondente alle esigenze illustrate: è difficile ritenere che uno strumento del genere possa rientrare nell'alveo di una partecipazione attiva, in quanto l'apporto dei genitori si ridurrebbe a prestare o meno il consenso per un'attività che rimane, ad ogni modo, extracurricolare: ci si potrebbe trovare pure di fronte a una situazione in cui, a livello di PTOF, non vengano approvate attività che riguardino «temi attinenti all'ambito della sessualità», di fatto vanificando il paventato rafforzamento dell'alleanza scuola-famiglia. Sul tema dell'informazione alle famiglie, invece, oltre alle considerazioni sul carattere

[320] Integralmente, i due periodo sono scritti nel seguente modo: «Il "Consenso informato preventivo" per i genitori è, altresì, coerente con il principio costituzionale di cui all'articolo 30 della Costituzione, secondo il quale "*È dovere e diritto dei cittadini istruire ed educare i figli*", al quale si ispira ampia parte della normativa scolastica. Pertanto, la disposizione costituisce un rafforzamento di un principio già presente nella normativa vigente (segnatamente nel decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, del quale si prevede il conseguente adeguamento), per il quale il Patto educativo di corresponsabilità deve essere oggetto di consapevole condivisione da parte delle famiglie secondo le modalità individuate dai singoli regolamenti di istituto».

[321] Sul punto si veda sempre G. MATUCCI, *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari,* cit*.,* pag. 258.

eventuale della collaborazione, la «previa messa a disposizione, per opportuna visione, del materiale didattico»[322] da utilizzare per le attività, più che rientrare nell'alveo di una cooperazione effettiva tra i diversi soggetti interessati rientra, ad avviso di chi scrive, in una forma "di controllo" un po' troppo pervasivo da parte dei genitori: soprattutto se si considera che, a seguito della riforma della "Buona Scuola", ai genitori non è più consentito presentare proposte o pareri riguardanti i contenuti del PTOF, ma si riconosce loro la possibilità di negare *in toto* il consenso per un particolare tipo di attività extracurricolare.

Di ciò il legislatore è ben conscio: sempre ai sensi dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, si vede come «l'intervento normativo in esame risponde, altresì, all'esigenza di evitare che, nel corso dell'anno scolastico, possano essere intraprese iniziative che riguardano tematiche nell'ambito della sessualità non inserite del PTOF e che, conseguentemente, non hanno formato oggetto di preventiva condivisione con le famiglie, rischiando di compromettere il principio di cooperazione tra scuola e famiglia fondamentale per assicurare la crescita equilibrata e armoniosa degli studenti»[323]. Da ciò si evince la preoccupazione del legislatore a impedire la trattazione di determinate tematiche che *non* siano state, preventivamente, inserite nel PTOF: tuttavia, all'interno dell'attuale normativa non ancora intaccata dal disegno di legge, ciò già avviene[324]; si può evincere, ad avviso di chi scrive, un utilizzo distorto dell'alleanza tra scuola-famiglia, che da valore da perseguire per il tramite della partecipazione attiva dei genitori, viene ridotto

[322] Cfr. art. 1 comma 1 del disegno di legge.
[323] Cfr. pag. 5 dell'analisi.
[324] A titolo meramente esemplificativo, si veda il PTOF dell'istituto comprensivo statale "Giovanni XXIII" di Cesate, che nell'a.s. 2023/24 ha previsto il progetto "educazione all'affettività scuola primaria" tra le cui finalità rientrano quella di «dare espressione ai vissuti dei bambini, conducendoli in modo rassicurante e giocoso in un cammino di esplorazione del proprio mondo emotivo e relazione, al fine di aiutarli a conoscersi, a consolidare un'immagine positiva di sé e a relazionarsi adeguatamente con gli altri significativi (familiari, coetanei, adulti di riferimento, ecc.)» e quella di «far percepire ai bambini che stanno crescendo la positività e la ricchezza della loro identità personale e relazione, nel momento in cui si trovano ad affrontare i cambiamenti che li porteranno all'età della preadolescenza e all'ingresso nel mondo della Scuola Secondaria»; oppure la circolare n. 254 del 1° febbraio 2025, avente ad oggetto «progetto PTOF "Educazione sessuale e all'affettività"» dell'Istituto di Istruzione Secondaria Superiore di Monopoli, in cui si sottolinea come «parlare di educazione affettiva-sessuale significa parlare di educazione alla salute, vuol dire mettere in atto un processo di promozione alla salute dove l'individuo viene supportato a vivere la sessualità e tutto ciò che ruota intorno ad essa (il proprio corpo, le emozioni e sensazioni, il corpo dell'altro) in modo sereno e positivo, ma anche responsabile e consapevole».

a pretesto per l'attuazione di un disegno di legno che segnerebbe, inevitabilmente, un passo indietro rispetto ai traguardi duramente raggiunti.

Soprattutto, in considerazione della necessaria condivisione della funzione educativa tra genitori e istituzioni scolastiche, tema cui si è già fatto riferimento: se il compito della scuola è quello di contribuire a formare una società inclusiva, «aperta a tutti», che insegni a valorizzare le differenze e la cultura del rispetto, gli alunni, prima di essere tali, sono *persone* in divenire, la cui crescita personale dev'essere incoraggiata e sostenuta; questo cammino di crescita inizia all'interno della famiglia, in cui i genitori, titolari del diritto di educare i figli secondo il proprio stile educativo, contribuiscono alla creazione e formazione della loro identità personale, in un cammino che deve necessariamente comprendere il rispetto dei valori riconosciuti dalla nostra Costituzione e dai documenti sovranazionali[325]. Solo con queste doverose premesse si può, ad avviso di chi scrive, perseguire effettivamente la collaborazione tra scuola-famiglia.

[325] Per ulteriori riflessioni in tema e sulla ricerca di un punto di equilibrio tra i ruoli delle istituzioni scolastiche e della famiglia, si rimanda a G. MATUCCI, *Scuola, genitori, figli. A proposito dell'educazione alla parità di genere e al rispetto delle differenze*, 2/2018, disponibile al sito www.osservatorioaic.it.

Conclusioni

Nel primo capitolo dell'elaborato, si è ricostruito il quadro normativo vigente partendo dal dibattito all'interno dell'Assemblea Costituente, operando un confronto con le modifiche legislative intercorse sul principio della scuola «aperta a tutti», cercando di illuminare il percorso di attuazione ed evoluzione del principio contenuto nell'art. 34 Cost., in un'ottica critica e – si spera – funzionale alla comprensione della sua portata rivoluzionaria, soprattutto alla luce delle connessioni con gli articolo 2 e 3 della Costituzione.

Dall'analisi delle sedute dei Padri e delle Madri Costituenti presenti nella Prima Sottocommissione per la Costituzione, dell'art. 28 del progetto di Costituzione, fino al testo tuttora in vigore, si nota la lungimiranza della nostra Carta Fondamentale rispetto a tali tematiche. Si è avuto modo di sottolineare, a più riprese, di come la cesura con il passato fascista si sia espressa anche all'interno del principio della scuola «aperta a tutti», finalizzato, tra l'altro, anche al superamento dell'impostazione creata dai regi decreti della riforma Gentile.

Un intento che, nella visione dell'epoca, voleva estendere «a tutti» la possibilità di andare a scuola, di ricevere un'educazione che permettesse l'effettiva partecipazione dei lavoratori allo sviluppo politico, economico e sociale del Paese, così come sancito dall'art. 3 della Costituzione: tali erano, nella visione originaria di Padri e Madri Costituenti, i meno abbienti, gli «esclusi non per difetto d'ingegno, ma per difficoltà economiche finora insuperabili», riprendendo le dichiarazioni dell'On. Marchesi nella seduta pomeridiana del 22 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente. Il nucleo centrale e portante del principio era costituito, quindi, dal voler permettere a tutti, indipendentemente dalle condizioni economiche di partenza, la possibilità di poter andare a scuola e conseguire un'educazione, finalizzata al conseguimento del profitto, cioè del lavoro (Marchesi), ma anche alla «attuazione della propria personalità nelle sue esigenze spirituali e morali» (relazione Moro).

A quel tempo, la visione preponderante e maggioritaria del principio si esauriva in questi termini, collegando le finalità della scuola a quelle del lavoro; già allora, tuttavia, qualcuno si interrogava su un aspetto critico della seguente impostazione, in quanto la

Costituzione prendeva come riferimento solamente due soggetti: l'uomo pienamente capace di lavorare e quello assolutamente incapace. Tra questi, comunque, c'era chi non possedeva una piena o intatta capacità lavorativa: «per costoro non ha nulla da fare la scuola?», si chiedeva l'on. Valenti nella seduta del 29 aprile 1947, riconoscendo altresì la funzione di recupero della scuola nei confronti degli inabili.

Si è cercato, conseguentemente, di dare una risposta a questo primo interrogativo, analizzando il percorso e lo stato di attuazione del principio della «scuola aperta a tutti», così come rielaborato dalla dottrina, che ne ha valorizzato e sottolineato la portata universalistica in relazione agli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, all'interno della legislazione del nostro Paese, partendo dai primi interventi legislativi degli anni '60 fino ai più recenti degli ultimi anni.

L'idea di Padri e Madri Costituenti era, infatti, quella sì di aprire la scuola a tutti, ma la sensibilità dell'epoca era ben diversa da quella attuale, tant'è che, nella loro visione, sopravviveva l'idea e la concezione di prevedere due tipologie di scuole: la prima per chi fosse "normale"; la seconda per chi non lo fosse. Si può individuare, allora, una prima manifestazione di quell'aspetto che permea il presente elaborato: il riferimento è alla distinzione tra ciò che dovrebbe o deve essere, e quello che effettivamente è. Come si può definire la scuola «aperta a tutti», andando oltre le condizioni economiche di partenza degli studenti, nonostante la persistenza di due tipologie di istituzioni scolastiche «aperte» a studenti diversi? Il legislatore dei primi anni '60, con la legge n. 1859/1962, nell'istituire la scuola media unica, non si poneva affatto quest'interrogativo, ma si limitava a prevedere facilitazioni economiche «agli alunni delle scuole medie per ciechi», seguendo la logica della separazione per il tramite delle classi ordinarie, delle classi differenziali e delle scuole speciali per «alunni disadattati sociali», tra cui rientravano anche gli studenti che presentano «anomalie o anormalità somatopsichiche».

Si può ben vedere come il nostro sistema scolastico fosse improntato su una rigida separazione tra "normalità" e "anormalità", riconducendo quest'ultima all'area della disabilità, intesa in una concezione strettamente medico-clinica, in una logica di totale irrecuperabilità degli studenti: l'unico ed esclusivo intervento possibile era di tipo assistenziale.

Il lungo percorso di inclusione scolastica degli studenti con disabilità all'interno della scuola, tuttavia, si delineerà nel nostro ordinamento nell'arco di tre fasi: inserimento, integrazione, inclusione.

La prima fase, coincidente con l'approvazione della legge n. 517/1977, è quella dell'inserimento, con cui vengono finalmente abolite le classi differenziali, rappresentative della logica della segregazione che continuava a permeare le nostre istituzioni scolastiche. Così facendo, si assiste a quella che verrà definita una «immissione tumultuosa» degli studenti con disabilità all'interno delle classi ordinarie, impreparate a far fronte alle loro necessità ed esigenze: la scuola è ancora un ambiente statico, realizzato su un preesistente concetto di "normalità", impermeabile a cambiamenti storici come quello in corso.

La seconda fase, invece, coincide con l'approvazione della legge n. 104/1992, con cui avviene l'integrazione degli studenti con disabilità all'interno delle scuole. Si sottolinea il cambiamento epocale introdotto dalla suddetta legge, non solo a livello normativo con l'introduzione dell'insegnante di sostegno specializzato e del Piano Educativo Individualizzato (PEI), ma anche a livello di linguaggio: è la prima volta che, all'interno di una disposizione di legge, la parola utilizzata per riferirsi alla situazione in cui versa la persona con disabilità viene utilizzata come aggettivo e non come sostantivo. Si parla, infatti, di "persona handicappata", potendo iniziare così a scorgersi l'emersione di una sensibilità ulteriore, più attenta al ruolo che la persona ha all'interno della propria esistenza: ci si rende conto che la condizione di disabilità può coesistere con un grado di autonomia; che dev'essere valorizzata per permettere la piena realizzazione della persona umana, sulla scia delle storiche statuizioni ad opera della giurisprudenza costituzionale con le sentenze nn. 215/87 e 167/1999.

A queste si aggiunge l'influenza delle convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità del 2006 che, finalmente, segna il superamento del modello medico-clinico-assistenziale per abbracciare il modello bio-psico-sociale della disabilità, per il quale la condizione di disabilità finisce per non essere più una questione individuale imputabile esclusivamente all'individuo, bensì una questione collettiva e sociale, riguardante in particolar modo l'ambiente di vita in cui ci si relaziona.

Si realizza che è necessario intervenire, prima di tutto, sull'ambiente per garantire effettivamente il principio della scuola «aperta a tutti»: si entra nella fase dell'inclusione coincidente, a livello normativo, con l'approvazione della legge 170/2010, il decreto ministeriale 5669/2011, nonché la serie di interventi ad opera della riforma della "Buona scuola" iniziati con la legge 107/2015.

Oltre ad accogliere a livello nazionale il modello di disabilità basato sull'ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) sviluppato a livello internazionale, il legislatore prende atto del fatto che l'area della disabilità non è la sola che necessita di interventi all'interno delle istituzioni scolastiche atti a garantire la piena realizzazione della dignità di ogni singolo studente, ma che vi sono altre tipologie di situazioni meritevoli di tutela. Individuati così anche i Disturbi Specifici dell'Apprendimento (DSA) e i Bisogni Educativi Speciali (BES), il legislatore dà inizio al perseguimento della c.d. didattica individualizzata e personalizzata ed è qui, ad avviso di chi scrive, che si segna il punto di massima espansione mai raggiunto all'interno del nostro ordinamento.

Seguendo quanto suggerito dalle neuroscienze, per le quali ciascuno di noi segue un ritmo e un modo di apprendimento diverso, la previsione della didattica individualizzata e personalizzata poteva esprimere al meglio l'idea della scuola «aperta a tutti», all'interno della quale ciascuno studente, indipendentemente dalla presenza di una condizione di disabilità, di un disturbo specifico o di un bisogno speciale, poteva essere visto e considerato nella propria individualità ed interezza, per poi essere adeguatamente guidato in un percorso di realizzazione di sé e dei propri talenti: tutto nel perseguimento dei principi contenuti all'interno dell'art. 2 della Costituzione. Ciò nondimeno, a seguito di una serie di interventi non pienamente in linea con quest'impostazione, le potenzialità dirompenti di questa impostazione non sono state raggiunte.

Le ragioni di questa mancanza sono da rilevare, ad avviso di chi scrive, nella perpetua distanza, su questi temi, intercorrente tra il diritto e la realtà in cui viviamo. Se lo scopo del primo capitolo era quello di rilevare lo stato di attuazione del principio dell'art. 34 Cost., si devono necessariamente registrare gli innumerevoli traguardi raggiunti, ma anche riconoscere che spesso, quello che è previsto a livello normativo, non è poi seguito da un'effettiva presa di coscienza da parte dei soggetti coinvolti. Finché il virtuosismo

rimarrà confinato all'interno di determinate istituzioni scolastiche, sempre più rimesso alla sensibilità dei singoli dirigenti e dei singoli insegnanti, non può dirsi realizzata a pieno la portata universalistica del principio della scuola «aperta a tutti». Queste considerazioni vengono fatte a malincuore, soprattutto perché all'avanzare del progresso del diritto non sembra necessariamente corrispondere il conseguente adeguamento da parte della società: fino a che le riforme non saranno seguite da opportune iniziative pervasive a livello educativo (non solo scolastico) e sociale, atte a sviluppare un'essenziale consapevolezza da parte della collettività sul tema della disabilità, l'inevitabile scarto tra ciò che dev'essere e ciò che è continuerà a essere presente, se non addirittura ad aumentare.

Se è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, di fatto, limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, così come previsto all'art. 3 comma 2 Cost., inevitabile è stata l'analisi delle misure finalizzate alla garanzia del principio dell'eguaglianza sostanziale proprio all'interno delle istituzioni scolastiche, quali luoghi in cui si sperimenta, per la prima volta, il funzionamento della democrazia.

Sulla scorta di queste riflessioni, si è trattato il tema della partecipazione democratica degli studenti all'interno della scuola, con un *focus* sullo studio degli strumenti predisposti dall'ordinamento per consentirne la massima espansione: a proposito, si è analizzato il PEI, documento prodromico a permettere agli studenti con disabilità un'inclusione effettiva all'interno della scuola e del gruppo-classe, evidenziandone l'evoluzione normativa dalla sua introduzione con la legge 104/1992 fino al decreto interministeriale 182/2020 e s.m.i.

Si è rilevata, sul punto, un'espansione normativa non indifferente finalizzata alla massima espansione del diritto di autodeterminazione dello studente con disabilità, con la creazione dei Gruppi di Lavoro Interistituzionali (GLIR), dei Gruppi per l'Inclusione Territoriale (GIT), dei Gruppi di Lavoro per l'Inclusione (GLI) e, dei Gruppi di Lavoro Operativo (GLO). A quest'ultimi, infatti, spetta il compito di elaborare e definire il PEI e le altre misure di sostegno allo studente (ad esempio, la quantificazione di ore per il sostegno), e al loro interno si registra la presenza non solo dei docenti, dei genitori e di figure professionali, ma viene «assicurata la partecipazione *attiva* degli studenti in età

evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, nel rispetto del principio di autodeterminazione», così come sancito dal novellato art. 15 della legge 104/1992.

Quella appena esaminata si può definire, ad avviso di chi scrive, una conquista e un passo in avanti non indifferente sul tema in esame, in piena coerenza con la libertà di espressione e il diritto all'ascolto della persona con minore età, nonché con il principio del *niente di noi senza di noi,* che postula la partecipazione diretta degli interessati (in questo caso, gli studenti con disabilità) ai processi che li riguardano; la presenza nel GLO della famiglia, ora elevata a membro effettivo di diritto, permette di superare la precedente situazione in cui il suo ruolo si riduceva alla mera apposizione della firma al documento finale, vanificando l'intendo collaborativo alla base della normativa.

La partecipazione delle persone con disabilità ai processi che li riguardano è, tuttavia, un aspetto che non può limitarsi solamente all'ambiente scolastico: è necessaria la creazione di una rete istituzionale e territoriale che sia in grado di coinvolgerli in tutti gli aspetti inerenti alla loro esistenza. Condividendo le medesime premesse in tema di inclusone scolastica, quest'esigenza prende forma con la legge 328/2000, istitutiva del progetto di vita. Con l'obiettivo di prevedere una vasta gamma di misure finalizzate alla piena espansione della personalità umana della persona con disabilità e alla sua effettiva garanzia, si rileva l'intento, da parte del legislatore, di assicurare e migliorare il coordinamento nelle diverse aree di interesse e di bisogno della persona con disabilità.

Alla luce di queste considerazioni, il primo documento da inserire all'interno del progetto di vita è il PEI, il cui compito è quello di assicurare la piena integrazione e partecipazione della persona all'interno dell'ambiente scolastico; ciò non può che rappresentare, comunque, soltanto un primo passo nella sua effettiva presa in carico. È necessario, quindi, il coinvolgimento del Comune e dell'ASL di riferimento, in modo da garantire la piena partecipazione sociale della persona tutelata, per evitare che questa si ritrovi "sola" al termine del percorso scolastico. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di timori che emergono direttamente dai genitori degli studenti con disabilità, preoccupati del futuro dei propri figli al termine del percorso scolastico[326].

[326] Sul punto cfr. B. COSENZA, *Quale Futuro? La sfida dell'Inclusione dopo la Scuola dell'obbligo. Italian Journal of Special Education for Inclusion,* XII, 1, 2024, pag. 203-211, consultabile all'indirizzo https://doi.org/10.7346/sipes-01-2024-19.

A proposito, le misure contenute nella legge 112/2016 (c.d. legge sul «dopo di noi»), hanno proprio come obiettivo quello di evitare l'istituzionalizzazione della persona con disabilità, ben inserendosi all'interno disegno normativo che ha, come scopo, quello di creare le condizioni necessarie affinché possa partecipare da protagonista a tutte le fasi della propria vita. Il decreto ministeriale del 23 novembre 2016, attuativo della legge, presenta riferimenti significativi all'umanità della persona: è emblematico, ad avviso di chi scrive, che un testo normativo faccia riferimento a «desideri, aspettative e preferenze» di qualcuno.

Si è constatato, anche per questo argomento, la differenza tra quanto previsto dalle norme e la effettiva implementazione delle misure: da questo punto di vista, si segnala l'impegno dell'Associazione Nazionale di FAmiglie e persone con disabilità intellettive e disturbi del neurosviluppo (ANFFAS) nella promozione di iniziative sul territorio nazionale per promuovere la sensibilizzazione e sollecitazione delle istituzioni e dell'intera società civile (quali, ad es., la Campagna Nazionale "Buon compleanno 328!"), nonché l'aiuto e il sostegno legale offerto durante procedimenti giudiziari aventi ad oggetto l'attuazione del progetto di vita. La giurisprudenza amministrativa, in proposito, ha avuto un ruolo fondamentale nel garantire e permettere la creazione di una rete capace di coinvolgere la persona con disabilità in ogni aspetto della sua vita, andando ad affermare il suo diritto a vedersi predisposto un progetto che sia individuale, effettivamente partecipato e completo in ogni suo elemento.

Sempre in relazione alla tematica della partecipazione democratica, complici alcuni fatti di cronaca, si è analizzato il diverso ruolo dei soggetti (studenti, docenti e famiglia) all'interno delle scuole superiori, con uno sguardo particolarmente critico tra quanto previsto dalla legge e dagli ultimi interventi legislativi.

Punto di partenza comune a tutti e tre i soggetti è la legge n. 477/1973 e i relativi DPR attuativi, specialmente il n. 416/1974, rubricato «Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica». La portata normativa del predetto decreto risulta decisamente dirompente, in quanto si pone l'obiettivo di cercare di smantellare il previgente sistema, per il quale l'esperienza scolastica risultava ancora notevolmente influenza dalla precedente impostazione liberale: non si poteva veramente parlare di democrazia e di partecipazione, perché vigeva ancora una forte

concezione autoritaria e gerarchica della scuola imposta dall'alto, dal Ministero per l'istruzione, verso il basso, nei confronti docenti e studenti.

L'introduzione degli organi scolastici collegiali dev'essere accolta di buon grado, *in primis*, per ciò che riguarda la partecipazione degli studenti alla vita della scuola: la possibilità di far sentire la propria voce e di confrontarsi tra pari all'interno delle assemblee di classe e di istituto, nonché di relazionarsi con il corpo docente all'interno del consiglio di classe, rappresenta un traguardo significativo all'interno di quella democrazia in miniatura che è l'istituzione scolastica. Agli studenti è permesso, finalmente, di sperimentare direttamente il funzionamento dei diversi organi collegiali, sia per quanto riguarda l'elettorato attivo, che per quello passivo: la presentazione di un piccolo programma elettorale per l'elezione dei rappresentati di classe, così come di una lista per l'elezione dei rappresentati di istituto, contribuisce al processo di responsabilizzazione (e educazione) che spetta all'istituzione scolastica.

In secondo luogo, tuttavia, non può non registrarsi un aspetto comune alla quota di partecipazione degli studenti all'interno degli organi collegiali scolastici: se è permessa loro la possibilità di far sentire la propria voce, a ciò non segue mai un effettivo peso della componente studentesca all'interno delle votazioni; il numero di studenti presenti nei diversi organi rappresenta sempre una quota minoritaria, andando a compromettere le potenziali opportunità di una partecipazione condivisa. Si rileva, ad esempio, il potere del consiglio d'istituto di deliberare, ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 297/1994 e su proposta della giunta esecutiva, sui «criteri generali per la programmazione educativa», prospettando l'opportunità che gli studenti contribuiscano in prima persona alla definizione dei predetti criteri; tuttavia, la giunta è composta da cinque membri di cui solamente uno è studente, ed è poco plausibile che i restanti quattro (di cui uno il dirigente scolastico) diano il loro benestare su una deliberazione così importante. Si evince, a malincuore, che nonostante il forte impatto culturale provocato dalle riforme degli anni '70, la partecipazione democratica degli studenti all'interno degli organi scolastici collegiali risulta, allo stato dell'arte, ridotta a un ruolo decisamente marginale.

Complice, in questa situazione, anche il recente clima politico degli ultimi anni, in cui si registra un forte cambio di rotta per ciò che concerne i principi democratici contenuti nella nostra Costituzione, in particolare nella loro garanzia all'interno delle scuole. Se

agli studenti è costituzionalmente garantito il diritto di riunione *ex* art. 17 Cost., così dovrebbe essere anche per il diritto alla manifestazione del pensiero in base all'art. 21 della Costituzione; ciononostante, oltre alla recente circolare del 7 novembre 2025 dal titolo «Manifestazione ed eventi pubblici all'interno delle istituzioni scolastiche», meglio conosciuta come circolare sulla *par condicio* dei dibatti a scuola, in cui si prevede la presenza di «ospiti ed esperti di specifica competenza ed autorevolezza» e la «qualificata scelta dei partecipanti e relatori», si segnalano le risposte oppressive da parte dell'Esecutivo nei confronti della manifestazione del dissenso.

Oppure, andando ad analizzare lo studio di Giulia Pastori, Valentina Pagani, Matteo Brognoli e Alessia Lambicchi, dal titolo «La scuola come luogo di partecipazione democratica, socialità e apprendimento attivo. La voce deli studenti sul movimento studentesco e l'occupazione delle scuole nell'a.s. 2021-2022», si evince, dalle testimonianze dirette degli studenti, il mancato ascolto delle loro istanze e la volontà (e necessità) di sentirsi parte attiva della comunità scolastica.

Nell'ultimo capitolo si è trattato, invece, il tema della partecipazione in riferimento agli altri soggetti coinvolti all'interno della scuola, famiglie e docenti, nonché del tema della libertà d'insegnamento.

Rimanendo sempre in un'ottica critica nella lettura della normativa vigente, si è potuto constatare come il ruolo delle famiglie negli organi collegiali scolastici presenti, in un certo senso, le medesime criticità della quota studentesca. Anche per i genitori, da questo punto di vista, si registra un peso non del tutto rilevante nelle decisioni in seno agli organi, soprattutto alla luce di una modifica introdotta dalla legge 107/2015; prima di quest'intervento, ai genitori era riservata la possibilità, all'interno del consiglio di istituto, di presentare proposte o pareri riguardanti i contenuti del Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), cioè quel «documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche», che «esplica la progettazione culturale, extracurricolare ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia»; questa possibilità ora non è più riconosciuta, andando a ridurre ulteriormente le occasioni di confronto diretto tra famiglie e istituzioni scolastiche.

Soprattutto se si considerano altre due questioni, ad avviso di chi scrive, non indifferenti: la prima riguardante il diritto d'assemblea; la seconda inerente all'attuale visione politica in atto.

Se agli studenti è infatti assicurato il diritto d'assemblea all'interno dei locali della scuola, per i genitori questo non si può dire: l'art. 15 del d.lgs. 297/1994 prevede un procedimento dalle condizioni troppo stringenti e vincolanti che, di fatto, non permette l'esercizio di questo diritto.

A livello politico, invece, appaiono criticabili tanto la riforma sul PTOF introdotta dalla riforma della "Buona Scuola", quanto il disegno di legge presentato dal Ministro Valditara alla Camera dei deputati il 23 maggio 2025, approvato il 3 dicembre dello stesso anno, e ora in discussione presso il Senato della Repubblica, recante «Disposizioni in materia di consenso informato in ambito scolastico». Ai sensi dell'art. 1 comma 1 della proposta di legge, qualora nel corso di attività extracurriculari si prevedano «temi attinenti all'ambito della sessualità», è necessario il consenso informato preventivo da parte dei genitori, previa messa a disposizione del materiale didattico da utilizzare «per opportuna visione», nell'ottica di rafforzare l'alleanza tra scuola-famiglia. Appare incoerente, da questo punto di vista, come la previsione in esame possa portare, effettivamente, a un rafforzamento della collaborazione tra le due agenzie educative: quello a cui sembra assistere, ad avviso di chi scrive, è l'introduzione di una forma "di controllo" *successivo* in capo alle famiglie: anzi, una previsione del genere è da ritenersi contraddittoria, soprattutto se si considera come le famiglie siano state, vale la pena ribadirlo, estromesse dal proporre proposte all'interno del PTOF. Perché impedire la partecipazione dei genitori alla potenziale definizione (che si tratta, pur sempre, di attività extracurricolari e, conseguentemente, del tutto facoltative) dei contenuti anche su «temi attinenti all'ambito della sessualità» nel PTOF, per poi riconoscere loro la necessità di prestare il consenso?

La risposta a questa domanda non può darsi se, in riferimento al disegno di legge Valditara, non si esamina un altro aspetto problematico, questa volta in riferimento alla libertà di insegnamento dei docenti. Il principio in esame, così come previsto all' art. 33 Cost., si articola in libertà *nella* scuola e *della* scuola: la prima spetta ai docenti (e in certa misura anche agli studenti) e si esplica, per usare le parole di Norberto Bobbio, nel «non essere impediti o costretti» a seguire determinate tesi a dispetto di altre, a presidio della

libertà del docente inteso come persona, che per il tramite della sua attività di insegnamento contribuisce alla formazione ed educazione dei discenti (nel rispetto di determinati limiti); la seconda spetta ad enti privati e ai genitori e si esplica, in questo caso, per i primi nel diritto di istituire scuole private con un determinato indirizzo culturale o confessionale, e per i secondi nel diritto di scegliere, per i propri figli, una scuola diversa da quella statale.

Dall'analisi dell'impatto della regolamentazione della proposta di legge emerge, oltre al rafforzamento dell'alleanza scuola-famiglia, anche il rispetto della libertà di insegnamento: ora, trattandosi di attività extracurricolari, sembra difficoltoso prospettare una possibile lesione della libertà in esame. Qualora un docente non volesse prendere parte ad attività riguardanti «temi attinenti all'ambito della sessualità», sarebbe semplicemente libero di farlo, non dando la propria disponibilità; tant'è che il disegno di legge prevede chiaramente la possibilità di avvalersi di soggetti esterni per l'espletamento di tali attività. Sorge allora un'altra domanda: qual è l'obiettivo perseguito dal disegno di legge?

Le risposte a questo quesito, nonché a quello precedente, non possono che andare a ricercarsi in ragioni eminentemente politiche: basta guardare alle dichiarazioni rilasciate dell'on. Rossano Sasso, capogruppo di un partito di maggioranza all'interno della commissione Cultura, a seguito delle critiche sollevate dalle opposizioni. L'onorevole ha parlato di misure dettate dal «buon senso», facendo riferimento «ai troppi episodi di tentativi di indottrinamento da parte di attivisti di estrema sinistra Lgbt» avvenuti all'interno delle scuole, mistificando alcuni fatti di cronaca. Occorre specificare, a scanso di ogni equivoco, che la libertà di insegnamento soggiace a diversi limiti, e sebbene si registrino posizioni diverse in relazione ad alcuni di essi (si pensi, ad esempio, al limite tecnico), in dottrina è pacifico che l'esercizio dell'attività di insegnamento all'interno delle scuole, nel più ampio ambito della libertà di manifestazione del pensiero, non debba integrare la fattispecie di propaganda.

L'impressione è quella che gli interventi legislativi in tema di scuola e istruzione degli ultimi anni, uniti a recenti fatti di cronaca (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla tensione di istituzioni scolastiche e docenti nel trattare temi di rilievo internazionale, quali il genocidio del popolo palestinese a Gaza ad opera di Israele), si inseriscano in un

disegno politico volto a scoraggiare il dialogo e il confronto, a svalutare la funzione educativa della scuola intesa come comunità educativa e promozionale dello sviluppo della personalità individuale, per invece favorirne una visione più "aziendalistica". Oppure, per usare due concetti elaborati da Massimo Recalcati, si rileva una progressiva riduzione della «Scuola-radura» in funzione della «Scuola-dispositivo»[327].

Questa direzione intrapresa, a dir poco infida e tortuosa, non rispecchia affatto le potenzialità della nostra Costituzione, tutt'altro: va a torcerne i principi, strumentalizzando e banalizzando temi fondanti la nostra democrazia, inquinandone i presupposti e i fini. Rilevare ciò, soprattutto alla luce dei grandi passi in avanti del passato, risulta in una certa misura demoralizzante.

Si può dire che, dopo aver analizzato l'attuazione dei principi costituzionali in tema di scuola e partecipazione democratica, lo scarto tra il come dovrebbe essere e il come è, risulta amaramente ampio. Tuttavia, sulla scorta della volontà e della fiducia riposte da parte di Padri e Madri Costituenti nelle generazioni future, è bene concludere con una citazione di Cosimo Laneve, atta a rinnovare quel valore che non deve essere mai perso di vista, soprattutto in tempi come questo: la speranza.

«Educare nutre la speranza che vi sia un avvenire possibile, che non tutto sia già stato predestinato, e ci sia uno spazio altro rispetto alla realtà in cui si è immersi, per nuovi significati, per un orizzonte diverso di vita. Quest'ultima più che precodificata va vista e assunta come compito»[328]. E a questo arduo compito che è la vita, con riferimento alla funzione educativa della scuola, ogni docente dovrebbe sentirsi indissolubilmente legato.

---

[327] M. RECALCATI, *La luce e l'onda. Cosa significa insegnare?* Einaudi, Torino, 2025, pagg. 7 e 16. L'Autore elabora i concetti di Scuola-dispositivo e di Scuola-radura, la prima da intendersi come «un dispositivo disciplinare, burocratico, grigio che ricicla un sapere spento promuovendo una azione di controllo sociale e di regolazione normativa della vita», mentre la seconda «rende sempre possibile l'esperienza dell'aperto, della radura e della luce», riconoscendo come l'una non possa esistere senza l'altra, e di come la Scuola sia «luogo primario di formazione della vita stessa».

[328] C. LANEVE, *Dall'esistere al vivere. La sfida dell'educazione*, Cafagna Editore, Barletta, 2021, pag. 52.

Bibliografia

ALIFANO F., DALLA SEGA M., DE FALCO DI GIOIA F., MAINI T., *La nuova definizione della "condizione di disabilità": implicazione e procedure ex. D.Lgs. n. 62/2024,* disponibile *online* all'indirizzo https://www.bollettinoadapt.it/la-nuova-definizione-della-condizione-di-disabilita-implicazioni-e-procedure-ex-d-lgs-n-62-2024/#_ftnref1.

ANGELINI F., *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

ARCONZO G., RAGIONE G., BISSARO S., *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale,* in *Le Regioni*, 1, 2020.

BOBBIO N., *Libertà nella scuola e libertà della scuola,* in *Belfagor*, Vol. 40, n.3 del 31 maggio 1985, Casa Editrice Leo S. Olschki, Firenze.

CANEVARO A., IANES D., *Liberi commenti alle leggi 517/77 e 104/92,* in D. IANES, A. CANEVARO (a cura di), *Lontani da dove? Passato e futuro dell'inclusione scolastica in Italia,* Erickson, Trento, 2016.

CARDIA R., *Scuola, vietata l'educazione sessuale alle media, si farà alle superiori con il consenso dei genitori: nuova proposta,* disponibile *online* all'indirizzo https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/scuola-vietata-educazione-sessuale-alle-medie-fara-alle-superiori/6085.html.

CASSESE S., MURA A., *Art. 33-34,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Zanichelli/Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1976.

CIGNA Y., *Maturità, la protesta dilaga. Studentessa di Pesaro rifiuta l'orale: «Ho letto un mio discorso. La reazione di Valditara? Mi fa ribrezzo»* disponibile *online* all'indirizzo https://www.open.online/2025/07/12/maturita-protesta-dilaga-studentessa-pesaro-rifiuta-orale/

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

COLAPIETRO C., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Diritti fondamentali*, fascicolo 2/2020.

COLAPIETRO C., *Il riordino delle fonti e la tutela dei diritti delle persone con disabilità* in E. VIVALDI (a cura di) *Il progetto di vita della persona con disabilità, Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa University Press, Pisa, 2025.

COSENZA B., *Quale Futuro? La sfida dell'Inclusione dopo la Scuola dell'obbligo. Italian Journal of Special Education for Inclusion,* XII, 1, 2024.

CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione, in Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1956.

CROCE M., *Dal "Caso Cordero" al "Caso Vallauri": nozione di scienze e libertà di insegnamento (discutendo con Michele Massa)*, 2010, disponibile *online* sul sito www.forumcostituzionale.it.

CUNIBERTI M., *Il limite del buon costume*, in M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G. E. VIGEVANI, M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Giappichelli, Torino, III ed., 2011.

DE CONCA M., *Cento anni dalla riforma Gentile e c'è ancora tanta strada da fare*, consultabile *online* sul sito Articolo33 al seguente indirizzo https://www.articolotrentatre.it/rivista/gennaio-2024/cent-riforma-gentile-tanta-strada#_ftnref1.

DE FEO A., *Dal "contraddittorio" al pensiero critico: cosa non torna nel dibattito sulla* par condicio *a scuola,* reperibile *online* all'indirizzo https://www.scuolademocratica.it/2025/11/26/dal-contraddittorio-al-pensiero-critico-cosa-non-torna-nel-dibattito-sulla-par-condicio-a-scuola/.

DELLA SALA V., *La circolare di Valditara spaventa le scuole: stop a dibattiti e film su Gaza,* Il Fatto Quotidiano, 12 febbraio 2026, pag. 6-7.

DOCENTI PER GAZA, *Comunicato di docenti per Gaza sulla partecipazione delle scuole al webinar con Francesca Albanese,* disponibile *online* al seguente indirizzo

https://www.docentipergaza.it/comunicato-di-docenti-per-gaza-sulla-partecipazione-delle-scuole-al-webinar-con-francesca-albanese/.

FERRARI M., MATUCCI G., MORANDI M., *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, FrancoAngeli, Milano, 2019.

FREGA S., *Educazione interculturale e contrasto alla dispersione scolastica* in F. BIONDI DAL MARE, G. MATUCCI, D. STRAZZARI (a cura di) *Universal design for education. Prospettive giuridiche per una nuova concezione di educazione interculturale.*

GALAZZO G., *«Obbligatoria e gratuita»: riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto all'istruzione*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

GALLI DELLA LOGGIA E., *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la scuola,* Marsilio, Venezia, 2019.

GRATTERI A., *Nel rispetto della libertà di insegnamento,* in (a cura di) G. MATUCCI, F. RIGANO, *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

IANES D. (a cura di), *Credere, Obbedire, Insegnare, voci critiche sulle Indicazioni Nazionali 2025 per il primo ciclo di istruzione*, Erickson, Trento, 2025.

IANES D., CANEVARO A. (a cura di), *Lontani da dove? Passato e futuro dell'inclusione scolastica in Italia,* Erickson, Trento, 2016.

LANEVE C., *Dall'esistere al vivere. La sfida dell'educazione*, Cafagna Editore, Barletta, 2021.

LANEVE G., *Educazione è Costituzione (e viceversa)*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Educazione, un concetto plurale*, Carocci Editore, Roma, 2025.

LANEVE G., *Il volto costituzionale dell'educazione. Alcuni spunti di riflessione* in *federalismi.it,* 19/2025.

LANEVE G., *La scuola* per *la Costituzione e la Costituzione* per *la scuola: qualche riflessione sulla formazione degli insegnanti,* in *federalismi.it*, 13/2014.

MAGNI F., *Uno sguardo pedagogico alla dispersione scolastica,* in F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA (a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica. Analisi multidisciplinare di un fenomeno complesso,* Il Mulino, Bologna, 2024.

MATUCCI G., *Dall'inclusione all'universalizzazione, itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in ID. (a cura di), *Diritto all'istruzione e all'inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2019.

MATUCCI G., *Fra scuola e progetto di vita. Principio di personalizzazione e processi inclusivi,* in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa University Press, Pisa, 2025.

MATUCCI G.*, La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano 2016.

MATUCCI G., *La scuola (inclusiva) nella Costituzione italiana,* in M. FERRARI, M. MORANDI (eds.), *Pedagogie dell'esclusione/Pedagogie dell'inclusione*, Scholé, Brescia.

MATUCCI G., *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, FrancoAngeli, Milano, 2021.

MATUCCI G., *Scuola, genitori, figli. A proposito dell'educazione alla parità di genere e al rispetto delle differenze*, in *Osservatorio AIC,* 2/2018.

MEOLA F., *Minori, disabilità, scuola: quale vera inclusione attraverso il Progetto di vita?* in *BioLaw Journal*, 4/2025.

MURA A., *Art. 33-34,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Zanichelli/Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1976.

NOCERA S., *Scuola. Integrazione di chi? In che scuola? Con quale progetto?* disponibile online al seguente indirizzo: https://www.edscuola.it/archivio/handicap/integrazione1.htm.

ONGER G., *C'era una volta l'handicappato* in F. FOGAROLO, G. ONGER, *La nuova legge sull'inclusione. Come cambia la scuola con la modifica del d.lgs. 66,* Erickson, Trento, 2019.

PALAZZOLO L., *Sesso e Sasso? Lo scontro sul consenso informato a scuola. Intervista a Rossano Sasso,* 11 novembre 2025, disponibile *online* all'indirizzo https://www.radioradicale.it/scheda/774026/sesso-e-sasso-lo-scontro-sul-consenso-informato-a-scuola-intervista-a-rossano-sasso.

PALERMO R., *Libertà di insegnamento: una settimana di mobilitazione nazionale per difenderla,* 13 febbraio 2026, disponibile *online* all'indirizzo: https://www.tecnicadellascuola.it/liberta-di-insegnamento-una-settimana-di-mobilitazione-nazionale-per-difenderla.

PASTORI G., PAGANI V., BROGNOLI M., LAMBICCHI A., *La scuola come luogo di partecipazione democratica, socialità e apprendimento attivo. La voce degli studenti sul movimento studentesco e l'occupazione delle scuole nell'a.s. 2021-2022,* RicercAzione, Vol. 15, v. 2, 2023, disponibile *online* all'indirizzo https://ricercazione.iprase.tn.it/issue/view/43.

PISANESCHI A., *Diritto costituzionale,* Giappichelli, Torino, II ed., 2017.

POGGI A., *Art. 34,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione,* I, Torino, 2006.

POLIZZI G.E., *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, in M. MATUCCI., F. RIGANO, (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

POTOTSCHNIG U., *Insegnamento istruzione scuola*, in Giur. cost., Giuffrè, Milano, 1961.

POTOTSCHNIG U., voce *Istruzione (diritto allo)*, in *Enc. dir.,* XXIII, Giuffrè, Milano, 1973.

RECALCATI M., *La luce e l'onda. Cosa significa insegnare?* Einaudi, Torino, 2025.

REDAZIONE BOLOGNA TODAY, *Francesca Albanese a scuola, scoppia il caso. Valditara manda gli ispettori: "Verifiche su docenti e dirigenti"*, 15 dicembre 2025, disponibile *online* all'indirizzo https://www.bolognatoday.it/politica/bologna-scuole-francesca-albanese-webinar-polemica.html.

SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003.

TESSARO F., *Disabilità e talento. Il potenziale di sviluppo per la cittadinanza di tutti* in AA.VV. (a cura di Liliana Dozza, Gina Chianese) *Una società a misura di apprendimento. Educazione Permanente tra teoria e pratiche,* FrancoAngeli, Milano, 2012.

VIVALDI E., *Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: quali prospettive* in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024,* Pisa University Press, Pisa, 2025.

Ringraziamenti

Desidero ringraziare la prof.ssa Giuditta Matucci, mia relatrice, per la cura e l'attenzione rivolta nei confronti del presente elaborato, ma anche (se non soprattutto) per la capacità di guardare *oltre*, per avermi visto non solo in quanto tesista, ma come persona: se sarò in grado di fare lo stesso con i miei futuri studenti, sarà anche grazie a lei.