

## Istruzione scolastica e promozione sociale

### La scuola inclusiva ai tempi della crisi

A cura di Claudia Bianca Ceffa

Luogo e data                      Pavia, 25 gennaio 2019

Promotori                         Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Giurisprudenza

Relatori                            *Lorenza Violini*, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano  
*Ines Ciolli*, Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi "La Sapienza di Roma"  
*Giuseppe Eduardo Polizzi*, assegnista in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Pavia

### Sintesi

Lorenza Violini ha ricordato come quello dei diritti sociali sia un tema non solo intriso di pluralità ma anche e soprattutto potentemente inclusivo, in quanto la loro attuazione non può essere pensata senza fare riferimento agli attori che realmente la consentono e che rappresentano una dimensione che coinvolge integralmente la società.

I cambiamenti della società impongono un continuo sforzo di riflessione da parte del mondo del diritto e delle istituzioni sul tema dei diritti sociali: un esempio eclatante può essere offerto proprio dal mondo della scuola che, sensibile ai mutamenti del tessuto collettivo è attraversato dal fenomeno del multiculturalismo.

Il mondo dei professionisti del diritto non deve cessare di raccogliere la sfida che continua a porre questa peculiare categoria di diritti ricordando che i primi in questo senso sono stati proprio i padri costituenti i quali hanno costruito un percorso di diritti sociali estremamente attuale: sul tema del diritto all'istruzione Calamandrei sosteneva ad esempio che fosse alla base della democrazia e che dovesse necessariamente coinvolgere tutti inclusivamente a pena di una "sofferenza democratica".

L'inclusione nella scuola non è un tema che riguarda solo poche e precise categorie di soggetti ma tocca direttamente ogni individuo perché la diversità riguarda tutti ed è solo nella misura in cui si è capaci di accogliere le diversità più plateali (di abilità, culturali) e di strutturare la scuola in modo da fornire

risposte efficaci che ci si può dichiarare davvero capaci di creare una scuola inclusiva.

Ines Ciolli, trattando del tema dei diritti sociali al tempo della crisi, ha affermato come nel corso delle varie congiunture economiche sfavorevoli che nel corso dei decenni si sono avvicinate in Italia, una costante osservabile sia stata rappresentata dal tentativo di legittimare una serie di argomentazioni culturali per la riduzione dei diritti.

Durante le crisi economiche infatti l'argomento del costo dei diritti sociali torna ciclicamente a presentarsi ed evoca la teoria della gradualità, secondo la quale i diritti dovrebbero essere soddisfatti a seconda delle risorse disponibili, garantendone un contenuto minimo.

In presenza di queste letture costituzionalmente discutibili, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è trovata più volte a cercare di disinnescare il pericolo di una scorretta applicazione delle norme in materia di diritti, in specie di quelli sociali ritenuti maggiormente dispendiosi.

La crisi iniziata nel 2008 però presenta alcuni elementi di novità, inesistenti nelle precedenti occorse negli anni '70 e '90 dello scorso secolo, e che hanno contribuito in misura diversa ad incidere sull'effettività dei diritti sociali:

- la tutela multilivello dei diritti a seguito dell'entrata in vigore nel 2000 della Carta di Nizza;
- la riforma nel 2001 del Titolo V della Costituzione che ha ridisegnato l'assetto e l'allocatione delle risorse;
- la riforma impressa dalla legge costituzionale n. 1/2012 che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio.

A partire dal 1973 (sentenza n. 128/1973 in materia di gratuità dell'istruzione inferiore) la Corte costituzionale ha progressivamente demolito l'idea della gradualità dell'attuazione dei diritti, in primis escludendo l'operatività di un simile principio laddove ci si trovi dinanzi a norme costituzionali di valore immediatamente precettivo (come per l'appunto il diritto all'istruzione previsto dall'art. 34 Cost.).

Con la costituzionalizzazione delle esigenze di equilibrio di bilancio, interesse che necessariamente deve contemperarsi con i diritti costituzionalmente garantiti, il Giudice costituzionale è stato spesso chiamato a ragionare sul ragionevole bilanciamento propedeutico alla loro operatività.

Con la sentenza n. 10/2015 la Corte costituzionale ha dapprima affermato che solo vincoli certi e ragionevoli a tutela dell'equilibrio di bilancio avrebbero potuto limitare l'operatività dei diritti, aggiungendo nelle successive pronunce (sentenze nn. 70 e 178 del 2015) l'ulteriore tassello dell'impossibilità di una loro restrizione senza limiti di tempo.

In un secondo momento con la sentenza n. 10/2016 la Corte per la prima volta ha evocato l'art. 3 Cost., sostenendo che anche in tempo di crisi economica ogni pregiudizio ai diritti sociali causato dal mancato finanziamento dei servizi si traduce non solo in una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza.

Infine, con la sentenza n. 275/2016 (in materia di diritto all'istruzione degli studenti disabili) la Corte giunge ad affermare che è la garanzia dei diritti incompressibili che deve incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

Giuseppe Polizzi ha trattato del finanziamento dell'istruzione dall'epoca liberale a quella repubblicana, muovendo dalla legge Casati del 1859 fino alle discussioni in tema di diritti sociali svolte in Assemblea costituente.

L'istruzione, considerata dallo Statuto albertino non un diritto ma un servizio dipendente dalle risorse finanziarie del Regno, ha avuto una garanzia di attuazione ondivaga, condizionata dalla salute del bilancio statale.

Tale lettura del diritto sociale all'educazione scolastica si è mantenuta fino all'epoca fascista quando nel 1923, in costanza di un'ulteriore situazione di crisi, vi fu un taglio della spesa sociale operato dalla legge Gentile del 1923.

Attraverso il finanziamento dell'istruzione si è così condizionato, nei decenni del passaggio tra le due forme di Stato, il percorso del popolo italiano nella transizione da suddito a cittadino.

La moderna idea di un legislatore costituente trattenuto in materia di diritti sociali, limitato alla sola valorizzazione dell'aspetto di libertà degli stessi a detrimento della loro componente di prestazione effettiva, è confermata dalla situazione in cui versava negli anni 1945-1946 il bilancio dello Stato italiano, in fortissima sofferenza per il grande debito pubblico accumulato a causa delle spese militari. In quel contesto l'Assemblea costituente pensò infatti fosse più opportuno tracciare una strada la cui percorrenza sarebbe stata intrapresa dal successivo legislatore ordinario, spettando a lui i tempi e i modi attuazione dei diritti sociali tra i quali, per l'appunto, l'istruzione.

### Elementi di interesse

L'incontro dedicato al tema dell'inclusione scolastica ha rappresentato l'occasione per riaffermare l'illegittimità costituzionale di un condizionamento dei diritti, in particolare sociali, alla disponibilità delle risorse a livello tanto statale che regionale.

Appare ormai infatti sempre più evidente la necessità di dover ragionare in termini di costo dei non diritti, della loro non garanzia, in quanto causa del

verificarsi di disuguaglianze e conflitti sociali in grado di minare l'unità della comunità politica.

Sia in tempi di crisi che di ordinaria amministrazione dunque il diritto all'istruzione, così come ogni altro diritto sociale, deve essere riconosciuto nella sua integrità e non può essere sottoposto ad indebite compressioni, restando l'equilibrio di bilancio elemento strumentale alla reale finalità costituzionale della garanzia dei diritti inviolabili