

# SCUOLA E INCLUSIONE. L'ISTRUZIONE INCLUSIVA QUALE STRUMENTO DI CONTRASTO ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA E ALLA POVERTÀ EDUCATIVA

*Inclusive education, early school leaving and educational poverty*

**Annarita Iacopino**

*Professoressa Associata di Diritto Amministrativo, Università Europea di Roma*

**Abstract [It]:** L'inclusione costituisce un valore fondamentale per assicurare pari opportunità, dignità e sviluppo delle capacità individuali, favorendo altresì lo sviluppo sociale e collettivo. Partendo da questo assunto, il contributo approfondisce il tema dell'istruzione inclusiva quale fattore di coesione sociale e strumento di contrasto alla dispersione scolastica e alla povertà educativa, stante le caratteristiche proprie dell'istruzione, di valorizzazione della diversità e di contrasto alla marginalizzazione. In questa prospettiva, il contributo si propone di analizzare modelli e/o strumenti funzionali al contrasto della dispersione scolastica e della povertà educativa, con particolare riguardo al ruolo dei soggetti dell'economia sociale.

**Abstract [En]:** *Inclusion is a fundamental value for ensuring equal opportunities, dignity and the development of individual capabilities, while also promoting social and collective development. Starting from this idea, this paper explores the topic of inclusive education as a factor in social cohesion and a tool for fighting early school leaving and educational poverty, given the characteristics of education, the promotion of diversity and the fight against marginalisation. With this in mind, the paper aims to analyse models and/or tools that can be used to fight early school leaving and educational poverty, with particular regard to the role of social economy actors.*

**Parole chiave:** Istruzione inclusiva, coesione sociale, dispersione scolastica, povertà educativa

**Keywords:** *Inclusive education, social cohesion, early school leaving, educational poverty*

**SOMMARIO:** 1. L'istruzione inclusiva - 2. L'istruzione inclusiva quale fattore di coesione sociale - 3. Istruzione inclusiva, dispersione scolastica e povertà educativa.

**SUMMARY:** 1. *Inclusive education* - 2. *Inclusive education as a factor in social cohesion* - 3. *Inclusive education, early school leaving and educational poverty.*

## **1. L'istruzione inclusiva**

Il tema dell'inclusione scolastica può essere affrontato da diverse angolazioni. Parlare di sistemi inclusivi significa, infatti, fare proprio un paradigma concettuale che necessariamente si allontana, e non potrebbe essere altrimenti, da un ambito di indagine circoscritto alla

singola realtà considerata, quella scolastica, in favore di una visione necessariamente più ampia in cui l'inclusione assurge a strumento per la realizzazione del più generale obiettivo della coesione. Quella coesione economica e, soprattutto sociale, che si pone quale elemento fondante la stessa sostenibilità di cui da più parti si sentono plurime declinazioni.

Si tratta, dunque, di una visione complessiva che non era sconosciuta in radice anche al nostro Costituente, soprattutto se si pone mente alla prospettiva sostanziale dell'eguaglianza che emerge dalla lettura congiunta degli articoli 2 e 3 Cost. Dunque, un rapporto di presupposizione logica necessaria che vede l'inclusione quale strumento con valenza (necessariamente) anche organizzativa, per la realizzazione degli altri due obiettivi (coesione e sostenibilità), secondo una accezione sostanziale che però ha stentato ad affermarsi nel contesto della legislazione ordinaria.

L'inclusione scolastica, che rappresenta solo una delle declinazioni in cui la stessa inclusione può essere intesa, si fonda sul riconoscimento della rilevanza della piena partecipazione alla vita (scolastica) di "tutti" gli individui, configurandosi come un processo che presuppone la valorizzazione delle differenze individuali e la facilitazione della partecipazione sociale e dell'apprendimento; un processo in cui la scuola, parte di una più ampia organizzazione, diventa attore fondamentale nella eliminazione delle barriere che si frappongono tra l'individuo e l'esercizio del suo diritto fondamentale all'istruzione.

Inclusione, dunque, *"non significa accaparramento assimilatorio né chiusura contro il diverso. Inclusione dell'altro significa piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti: anche - e soprattutto - a coloro che sono reciprocamente estranei e che estranei vogliono rimanere"*<sup>1</sup>. Basti, a tal proposito, pensare al fenomeno della dispersione scolastica<sup>2</sup>, che ben può essere configurato come causa ed esito di processi di esclusione; *"il binomio esclusione sociale-dispersione scolastica è, infatti, l'espressione di una circolarità che descrive la sostanziale influenza esistente tra i due fenomeni: l'esclusione genera dispersione e, allo stesso modo, la dispersione delinea destini individuali che tendono all'esclusione"*<sup>3</sup>. Ed è proprio in ragione di questo binomio che il contrasto efficace del fenomeno dell'abbandono scolastico trova fondamento nella configurazione di strategie educative sostanzialmente inclusive perché in grado di accogliere, sostenere e guidare *"l'insieme e la pluralità dei soggetti all'interno di una esperienza di formazione che accolga la diversità e la singolarità di ognuno"*<sup>4</sup>.

Né l'inclusione è "mera" appartenenza alla comunità/società e, dunque, all'apertura e all'accesso alla comunità/società, poiché essa *"indica il modo con cui questa appartenenza*

<sup>1</sup> J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it. L. Ceppa, Feltrinelli, Milano, 1998, 10.

<sup>2</sup> *"La dispersione scolastica costituisce un fenomeno estremamente complesso. Alla sua origine vi sono molteplici cause riconducibili ad aspetti culturali, sociali, economici i quali chiamano in causa variabili di contesto, come la qualità dell'esperienza familiare e scolastica, poste in relazione con le dimensioni soggettive dell'esperienza, quali le caratteristiche psico-emozionali e comportamentali degli individui. L'attenzione su tale fenomeno rappresenta certamente una responsabilità centrale dell'educazione, poiché sono le stesse agenzie educative a concorrere in misura prevalente a determinarne gli esiti, tramite la qualità delle interpretazioni e delle azioni che esprimono circa la capacità di coinvolgere, dialogare, mediare, comprendere, sostanzialmente includere"* (F. LO PRESTI, D. TAFURI, *Interpretare la diversità. la formazione per l'inclusione come argine della dispersione scolastica*, in *Giornale Italiano di Educazione alla Salute, Sport e Didattica Inclusiva / Italian Journal of Health Education, Sports and Inclusive Didactics*, Anno 4 n. 1, Supplemento, 15 ss.).

<sup>3</sup> *Ivi.*

<sup>4</sup> *Ivi.*

*acquista valore pieno: l'accesso di ognuno ad ogni sistema funzionale*"<sup>5</sup> nel quale poter sviluppare e coltivare la propria personalità.

In questa prospettiva, la scuola si configura come "comunità morale", che per lungo tempo si è fondata sull'idea negativa *"di eliminare discriminazione o sofferenza e di includere gli emarginati (ogni emarginato) nell'ambito del reciproco rispetto"*<sup>6</sup>, intesa però in senso limitante e che, al contrario, ove letta in tutta la sua portata sostanziale, l'inclusione diviene paradigmatica della capacità dell'ordinamento di garantire l'effettività del diritto fondamentale all'istruzione, al fine di realizzare il programma costituzionale.

La Costituzione, infatti, postula, come è noto, agli artt. 2 e 3, il godimento uniforme dei diritti fondamentali, garantendo a tutti gli individui le medesime prerogative di "sviluppo", e pone al centro del sistema l'individuo e la sua dignità<sup>7</sup>, valorizzando le singole personalità individuali.

Come ha avuto modo di sottolineare Vincenzo Atripaldi, analizzando i lavori dell'Assemblea Costituente, *"A. Moro dette una definizione anche normativa di ciò che doveva essere il diritto allo studio come diritto collegato alla formazione del «cittadino»; un diritto di ricevere, dunque, un'adeguata istruzione ed educazione funzionali allo sviluppo della propria personalità e dell'adempimento dei compiti sociali"*<sup>8</sup>, con ciò sostenendo una concezione della cultura e della scuola *"come sua più alta espressione, pienamente compenetrata in una visione della società e dello Stato tesa all'esplicitazione più piena del perfezionamento integrale della persona umana e dell'incremento democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica"*<sup>9</sup>, e proponendo un'analisi che è confluita poi nella elaborazione dell'art. 3, co. 2, della Costituzione.

Leggendo in questa prospettiva l'art. 34, co. 1, Cost. (*"La scuola è aperta a tutti"*), il diritto all'istruzione assurge a strumento fondamentale (disposizione di principio, *tête de chapitre*<sup>10</sup>)

<sup>5</sup> N. LUHMANN, K.-E. SCHORR, *Il sistema educativo. Problemi di riflessività*, Armando Editore, Roma, 1999, 39.

<sup>6</sup> *"L'eguale rispetto per chiunque [jedermann] non concerne chi è simile a noi, bensì la persona dell'altro (degli altri) nella sua specifica diversità. E la responsabilità solidale per un altro visto come uno di noi si riferisce in realtà al "noi" flessibile di una comunità che - riluttante verso ogni forma di sostanzialità - estende sempre "più in là" i suoi porosi confini. Questa comunità morale può fondarsi soltanto sull'idea negativa di eliminare discriminazione o sofferenza e di includere gli emarginati (ogni emarginato) nell'ambito del reciproco rispetto"*, J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., 9.

<sup>7</sup> La dignità umana *"costituisce [...] il valore assoluto posto a fondamento della Repubblica"* (F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2018, 21); essa rappresenta la *"premessa antropologico-culturale dello Stato costituzionale"* (P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, trad. it. di S. Rossi e F. Politi, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2005, 164 ss.) da cui la stessa democrazia discende come conseguenza organizzativa. La *"effettività del nucleo di valori fondamentali che si coagula nella dignità assume la funzione di sostegno esterno dell'ordinamento, di fonte di legittimazione della sua validità, allo stesso modo in cui la grazia di Dio, la volontà della Nazione, la deliberazione popolare conferiscono, tramite la forza dell'ordinamento statale, effettività agli ordinamenti basati sul principio di autorità"*, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Bari, 2009, 49.

<sup>8</sup> V. ATRIPALDI, *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, 24. Sull'argomento confr., altresì, ex multis, L. GIANI, *Manuale di legislazione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, spec. 51 ss.; F. CORTESE, *La Costituzione scolastica, radici, temi e risultati*, in *R.T.D.P.*, 2018, 45 ss.

<sup>9</sup> *Ivi*.

<sup>10</sup> L'enunciato del co. 1 dell'art 34 *"si presenta, prima di tutto, come una disposizione di principio, una tête de chapitre destinata ad orientare l'interpretazione della disciplina costituzionale dell'istruzione nel suo complesso"*

per la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e il raggiungimento della pari dignità sociale, perché idoneo a rimuovere gli ostacoli non solo di ordine economico ma anche sociale al pieno sviluppo della personalità divenendo, in ultima analisi, uno strumento indispensabile per gli stessi obiettivi di coesione. E proprio l'esame dei lavori dell'Assemblea Costituente evidenzia, altresì, come la formula utilizzata sia un *"enunciato considerato talmente ampio nella sua portata da ricomprendere anche il diritto del cittadino di ricevere un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della propria personalità e l'adempimento dei compiti sociali"*<sup>11</sup>.

Emerge, in tal modo, con chiarezza, la valenza sostanziale dell'istruzione e la sua strumentalità rispetto al raggiungimento dei fini fondamentali della Repubblica e alla realizzazione dello Stato democratico. E ciò è ancor più evidente ove si consideri il significato che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha conferito alla locuzione *"compiuta istruzione"*<sup>12</sup>, intesa nel senso del diritto dell'individuo di ricevere una istruzione determinata, conforme ai caratteri specificati dalla Costituzione; una istruzione che, dunque, oltre a consentire il pieno sviluppo dell'individuo, sia anche adeguata rispetto all'obiettivo generale di trasmissione di cultura<sup>13</sup>, che, a sua volta, oltrepassando i confini formali del mero passaggio di competenze e conoscenze, costituisce la garanzia dello sviluppo della personalità dell'individuo considerato nella sua essenza e nella sua individualità.

Un approdo chiaro anche nell'evoluzione della prospettiva assunta dal Giudice delle leggi e che si coglie proprio dal significativo abbandono dell'idea che il diritto all'istruzione dovesse considerarsi come mero diritto all'accesso all'istruzione, dunque, limitando l'applicazione del principio di eguaglianza al significato, al contenuto e ai limiti della norma

---

*e, dunque, ad abbracciare «ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento» (C. cost., sent. n. 219/2002) [...]*, M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 157. L'A. prosegue sottolineando che *"[...] il principio costituzionale della scuola aperta si riconnette - come affermato in maniera notevole dalla Corte costituzionale nella sent. n. 215/1987, che interrompe una serie giurisprudenziale ventennale sul tema poco perspicua quo ad rationes e poco proiettiva quo ad effecta [...] - ai principi fondamentali di cui all'art. 2 Cost. (per cui la «comunità scolastica» è una «formazione sociale» [...]) e all'art. 3, co. 2, Cost. (per cui l'istruzione è volta al «superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini», [...])"*, 157-158.

<sup>11</sup> V. ATRIPALDI, *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, cit., 25. In proposito, l'A. richiama la tecnica utilizzata per la redazione delle disposizioni costituzionali ed in particolare il suggerimento di G. La Pira di stabilire prima una affermazione di principio e di farne poi seguire i contenuti, concludendo, per ciò che riguarda in particolare l'art. 34, che *"appare evidente come l'affermazione di principio sia individuabile nella frase «la scuola è aperta a tutti», mentre i contenuti del diritto allo studio sono determinati dai commi seguenti [...]"*, *ibidem*.

<sup>12</sup> Confr. sentenza n. 215 del 1987.

<sup>13</sup> Sul punto, v. V. ATRIPALDI, op. ult. cit. L'A., in particolare, sottolinea come *"l'art. 9 Cost., e in particolare il suo co. 1, se correttamente interpretato nel suo significato fondativo ed effettivamente applicato, potrebbe essere davvero un punto di svolta, perché attraverso la cultura e l'istruzione passa la crescita di questo Paese. Ecco, quindi, l'esigenza di collegare i problemi dell'istruzione a quelli della cultura, intesa come prospettiva di costruire e rafforzare un'identità sociale, considerata con l'economia e la politica il fondamento della nostra società, al fine di tenerla insieme nella libertà e non nella soggezione"*, 26-27. Sulla intima connessione tra l'art. 9 e gli artt. 33 e 34 Cost. e *"la continuità dimensionale tra insegnamento e cultura (che trascende la diversa natura dei servizi corrispondenti)"*, confr., altresì, F. RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma TrE-Press, Roma, 2017, 91 ss., spec. 97-99.

sulla gratuità dell'istruzione<sup>14</sup>. Il diritto all'istruzione, come è noto, era, infatti, qualificato dalla dottrina come *“diritto civico”*<sup>15</sup>, così sostanzialmente negando il fatto che *“la Costituzione abbia dato vita ad un diritto dei singoli ad essere istruiti”*<sup>16</sup>. L'istruzione veniva configurata come una prestazione offerta *“alla generalità dei sudditi”*, cui l'ente pubblico era tenuto *“non in conseguenza di un obbligo verso questi ultimi, ma in conseguenza di un dovere impostogli dall'ordinamento”*<sup>17</sup>. Di talché, l'ammissione al godimento del servizio *“non rappresenta l'oggetto di un diritto del privato, ma un beneficio offerto dall'ordinamento”*<sup>18</sup>.

Non è un caso, del resto, che è proprio con una decisione relativa all'inserimento scolastico delle persone con disabilità che si è concretizzato il cambiamento di prospettiva. Nella sentenza n. 215 del 1987 la Corte, infatti, ha sottolineato l'importanza della partecipazione della persona con disabilità al processo educativo con insegnanti e compagni e della frequenza scolastica, *“un essenziale fattore di recupero del portatore di handicaps e di superamento della sua emarginazione, in un complesso intreccio in cui ciascuno di tali elementi*

<sup>14</sup> Il riferimento è alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 7 del 1967 e 106 del 1968, caratterizzate *“da una visione che convoglia l'attenzione sul profilo della gratuità dell'istruzione, offrendo una interpretazione che oggi definiremmo restrittiva del diritto, confinato piuttosto alla dimensione di accesso alla struttura e al riconoscimento del diritto all'istruzione superiore ai capaci e meritevoli. Una impostazione che ha un impatto evidente anche sulla “inclusione” dei soggetti diversamente abili e, dunque, sulla effettività del diritto fondamentale all'istruzione per tutti gli individui. E così alla fine degli anni Sessanta la Corte costituzionale limitava l'applicazione del principio di uguaglianza «al significato, al contenuto ed ai limiti della norma sulla gratuità dell'istruzione», escludendo che il richiamo a detto principio fosse sufficiente a garantire profili diversi dal «mero accesso» all'istruzione, assicurando una uguaglianza nella diversità”*, L. GIANI, *Manuale di legislazione scolastica*, cit., 64-65. Per una ricognizione della giurisprudenza costituzionale sul tema confr., altresì, ex multis, L. GIANI, *Effettività del diritto all'istruzione per gli alunni con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)*, in M.V. Isidori (a cura di), *I Disturbi specifici dell'apprendimento a scuola. La formazione degli insegnanti*, Editoriale Anicia, Roma, 2014, 37 ss., spec. da 40 a 43 nella quale l'A. richiama anche la sentenza n. 125 del 1975 sottolineando che la decisione *“ha una rilevanza primaria in quanto pone le basi per un cambiamento di prospettiva che consentirà, nelle decisioni successive di estendere la richiamata funzionalizzazione del diritto all'istruzione a tutte le ipotesi “patologiche” nelle quali si è in presenza di peculiari esigenze del soggetto destinatario dell'istruzione, giungendo a declinare, e conseguentemente a far emergere, quei profili di criticità connessi agli aspetti istituzionali e dunque alla effettività della attività dell'amministrazione, in questo caso dell'amministrazione scolastica proiettata sulla effettività del diritto”* (40).

<sup>15</sup> Ricorda M. BENVENUTI (*Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V Aggiornamento, UTET, Torino, 2012) l'individuazione da parte di Santi Romano di *“«diritti civici», intesi come «prestazion[i] dello Stato ai suoi sudditi», ovvero, in termini più moderni, come «situazioni vantaggiose che derivano ai privati dal fatto che l'ordinamento impone agli enti pubblici certi doveri pubblici di prestazione» - per cui «risulta per gli individui la capacità giuridicamente tutelata, di pretendere prestazioni positive dallo Stato, e per lo Stato l'obbligo giuridico di esercitare la sua attività nell'interesse individuale»*. Si tratta, a ben vedere, di teorizzazioni dogmatiche particolarmente affinate che costituiranno un punto di partenza - e, per taluni, anche di arrivo - per la riflessione giuspubblicistica novecentesca, il cui tratto comune è dato sì dal crescente riconoscimento e dalla contestuale garanzia di taluni diritti dei consociati (i *“sudditi”*, si sarebbe allora detto), ma all'interno di una cornice di estraniamento di questi dallo Stato medesimo, ente ontologicamente presupposto secondo la volgarizzazione giuridica della *“Staats- lehre”* hegeliana”.

<sup>16</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 97. L'A., tuttavia, rileva, criticamente, che, in questa prospettiva, il diritto all'istruzione si riduce di fatto *“al diritto di essere «ammesso» al servizio con le modalità e alle condizioni previste dalla legge per il suo buon funzionamento, un semplice diritto alla «iscrizione» nella scuola”*, 98.

<sup>17</sup> A.M. SANDULLI, *Note sulla natura dei diritti civici*, in *F.I.*, I, 1952, 1344.

<sup>18</sup> *Ivi*, 1345.

*interagisce sull'altro e, se ha evoluzione positiva, può operare in funzione sinergica ai fini del complessivo sviluppo della personalità*<sup>19</sup>.

La sentenza assume un ruolo centrale in quanto con essa la Corte coniuga espressamente, per la prima volta, le disposizioni di cui all'art. 34 con l'art. 2 Cost., facendo emergere in tal modo il legame indissolubile che, nel disegno costituzionale, sussiste tra istruzione e sviluppo della personalità<sup>20</sup>. Il filo conduttore del ragionamento del Giudice delle Leggi è costituito dai valori assoluti della dignità umana e del pieno sviluppo della persona, sulla base dei quali vengono rilette sia le disposizioni dell'art. 38, co. 3, Cost., sia, appunto, quelle generali di cui all'art. 34 Cost. anche perché valorizza la dimensione comunitaria dell'istruzione, così riconoscendone l'intrinseco valore inclusivo<sup>21</sup>.

È evidente, peraltro, che tale funzionalizzazione del diritto all'istruzione include anche quei profili prestazionali connessi agli interventi di assistenza scolastica<sup>22</sup> e comporta necessariamente (anzi, presuppone) il carattere inclusivo dei servizi funzionali alla soddisfazione del diritto stesso; dal che discende che il fattore precettivo dell'art. 34 si estende sino all'imposizione, da una parte, dell'obbligo in capo ai pubblici poteri (*recte*, alla "Repubblica") di orientare le proprie azioni alla massima (coesione e) inclusione possibile e, d'altra parte, del potere-dovere dell'istituzione scolastica e più in generale dell'organizzazione scolastica di predisporre tutte le misure indispensabili per l'effettivo godimento del diritto. Se, infatti, compito della Repubblica è apprestare i mezzi per raggiungerlo, non vi è dubbio che la garanzia della effettività del diritto implica necessariamente il riconoscimento della *"doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione anche superiore"* e della natura servente degli strumenti educativi rispetto al diritto all'istruzione, in quanto *"é attraverso questi strumenti, e non col sacrificio del diritto di quelli, che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e le esigenze di funzionalità del servizio scolastico"*<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Con la decisione n. 215 del 1987, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 28, co. 3, della Legge n. 118 del 1971 nella parte in cui, "in riferimento ai soggetti portatori di handicaps, prevede che "Sarà facilitata", anziché disporre che "È assicurata", la frequenza alle scuole medie superiori". Sottolinea C. COLAPIETRO come, dalla decisione n. 215, emerga la consapevolezza del Giudice delle Leggi *"da un lato, del superamento in sede scientifica della concezione di una radicale irrecuperabilità dei disabili e, dall'altro, del fatto che l'inserimento e l'integrazione nelle istituzioni scolastiche riveste una fondamentale importanza al fine di favorire il recupero di tali soggetti, il superamento della loro emarginazione e, di conseguenza, il complessivo sviluppo della personalità, in uno con il loro pieno inserimento nella società e nel mondo del lavoro"* (in C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 94).

<sup>20</sup> Sul punto, confr., da ultimo, V. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *La persona nel diritto all'istruzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

<sup>21</sup> Sul valore inclusivo dell'istruzione e, in generale, dei diritti sociali e dei servizi funzionali all'esercizio dei diritti sociali, confr. A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it), 30 settembre 2012. Confr., altresì, A. SPADARO, *I Diritti Sociali di fronte alla crisi (Necessità di un "nuovo modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011, secondo cui i diritti sociali *"sono inclusivi, nel senso almeno in teoria che spettano a tutti gli esseri umani e non tollerano quindi discriminazioni fra cittadini e non cittadini (v., per esempio, Corte cost. nn.: 120/1967, 104/1969, 144/1970, 244/1974, 62/1994, 432/2005, 40/2011, 61/2011, ecc.). [...] un diritto teoricamente inviolabile che praticamente sia violabile a svantaggio di qualcuno - che dunque non sia inclusivo - non è più tale"*, 4.

<sup>22</sup> Confr. L. GIANI, *Effettività del diritto all'istruzione per gli alunni con Disturbi Specifici dell'Apprendimento (DSA)*, cit., 40.

Ma vi è di più. Apprendimento e integrazione nella scuola sono, infatti, secondo il giudice costituzionale, altresì funzionali al pieno inserimento sociale e lavorativo del soggetto.

Questo approccio all'inclusione scolastica supera, dunque, i confini tradizionali della scuola e si proietta in una dimensione sociale, nella prospettiva, costituzionale, di uno sviluppo integrale della persona e di quello complessivo della società e postula l'impegno da parte delle istituzioni scolastiche, unitamente agli altri attori istituzionali (in altri termini, l'impegno da parte della "Repubblica"), di porre in essere tutte le azioni che conseguano il risultato di una piena integrazione.

Un approccio che, come è noto, nell'ordinamento italiano è stato valorizzato, per le persone con disabilità, nell'art. 14 della Legge n. 328 del 2000, nell'art. 6 del D.Lgs. n. 66 del 2017 e, da ultimo, nella disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 62 del 2024, in base al quale il progetto di vita è diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità per migliorare le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita, facilitandone l'inclusione sociale e la partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, individuando, per qualità, quantità ed intensità, gli strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi e gli accomodamenti ragionevoli, volti anche a eliminare e a prevenire le barriere e ad attivare i supporti necessari per l'inclusione e la partecipazione della persona stessa nei diversi ambiti di vita, compresi quelli scolastici, della formazione superiore, abitativi, lavorativi e sociali.

Un approccio che richiama, altresì, le conclusioni del Rapporto all'UNESCO della Commissione internazionale sull'educazione nel ventunesimo secolo (c.d. Rapporto Delors) del 1996 in cui si sottolinea che il fine "centrale" dell'educazione è *"la realizzazione dell'individuo come essere sociale"* e che il sistema educativo ha il compito *"esplicito ed implicito"* di preparare l'individuo a questo suo ruolo<sup>24</sup> e che coincide con l'inquadramento della politica di coesione *"nel più generale principio di sviluppo armonioso tra i popoli"*, che *"rivela la ricerca di un'idea di progresso fondato sul primato dell'eguaglianza, quanto di quella differente, di una solidarietà funzionale alla prosperità economica e alla riduzione delle disuguaglianze sociali"*<sup>25</sup>.

Non è un caso, del resto, che l'istruzione inclusiva rappresenti uno, ed anzi il primo, dei principi chiave del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 secondo cui *"Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivo, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro"*. Né è un caso che il ruolo dell'istruzione inclusiva o, più ampiamente e correttamente, dell'educazione inclusiva, quale pilastro dello sviluppo della società sia stato formalmente riconosciuto dalle Nazioni Unite, tanto che essa

<sup>23</sup> Confr., sul punto, S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 14.

<sup>24</sup> *"La coesione di ogni società umana trova espressione in attività e obiettivi comuni [...] In tutto il mondo, uno degli obiettivi dell'educazione, nelle sue molteplici forme, è di creare legami sociali tra individui sulla base di punti comuni di riferimento. I mezzi usati sono diversi, come lo sono le culture e le circostanze, ma in ogni caso il fine centrale dell'educazione è la realizzazione dell'individuo come essere sociale"*, Rapporto Delors, 45.

<sup>25</sup> F. VINCI, *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2013, 77. Sul punto, v. anche A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1996.

è considerata elemento fondante dell'obiettivo sull'educazione (Obiettivo 4) nell'ambito dei nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) declinati nell'Agenda 2030 ed è presupposto indefettibile di tutti gli SDGs.

L'istruzione inclusiva, dunque, si pone come elemento strumentale di quel complesso valoriale che pone al centro della collettività e della società la persona, svolgendo un ruolo chiave per il progresso sociale (ricomposizione del tessuto sociale e del dialogo interculturale, lotta all'emarginazione e al disagio dei giovani a rischio di devianza, delle persone con disabilità, delle minoranze etniche, degli immigrati, lotta alla dispersione scolastica), che giustifica la previsione, nell'ordinamento italiano, dell'intervento pubblico, doveroso e ineludibile, e il conseguente onere prestazionale posto in capo ai soggetti pubblici; onere che ha contenuti ben precisi, funzionalmente connessi all'ottenimento della massima inclusione, poiché solo in tal modo è possibile garantire la realizzazione dell'assetto sociale delineato dai Costituenti agli artt. 2 e 3 della Costituzione<sup>26</sup>.

## 2. L'istruzione inclusiva quale fattore di coesione

Le considerazioni che precedono portano a concludere che l'inclusione può ragionevolmente essere annoverata, nel nostro ordinamento, tra i valori fondanti del sistema (o, ancor meglio, del sistema sociale, dei sistemi parziali e dei sottosistemi) che "pretende" la promozione delle pari opportunità di sviluppo di tutti gli individui, preservando le differenze (inclusione, come detto, non è "assimilazione"); in altri termini, "eguaglianza astratta (massima e generalizzata)"<sup>27</sup> e dignità.

L'inclusione può essere considerata valore fondante poiché, postulando il rispetto reciproco e il riconoscimento delle differenze, evoca il valore supremo della dignità umana ed anzi con esso "si confonde", entrando a far parte a pieno titolo di quel nucleo di valori fondamentali "che si coagula nella dignità", e assumendo "funzione di sostegno esterno dell'ordinamento, di fonte di legittimazione della sua validità"<sup>28</sup>. Al contempo, essa è anche principio poiché si atteggia a direttiva generale che deve orientare le scelte del legislatore nel senso della definizione delle condizioni che garantiscano la massima inclusione e la pari dignità degli appartenenti alla comunità, e della promozione di strumenti e azioni che hanno

<sup>26</sup> Sulla configurabilità di doveri inderogabili in capo alla pubblica amministrazione cfr., *ex multis* e senza pretesa di esaustività, A. BARBERA, Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali (artt. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 45 ss.; B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi (Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006)*, Torino, 2007, 232 ss.; nello stesso volume, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, 3 ss.; F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui, Il diritto dell'economia*, numero monografico, 2021; ID., *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008; L. GIANI, *Manuale di legislazione scolastica*, cit.; M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2, 2020, 543 ss.; S. TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, 2016.

<sup>27</sup> La locuzione è tratta da G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi ...*, cit., 49.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 50.

quale fine ultimo non solo il riconoscimento (formale) dei diritti ma anche il loro rispetto e la garanzia del loro effettivo godimento da parte di tutti gli individui.

In altre parole, il sistema giuridico definisce la matrice normativa e istituzionale funzionale alla creazione delle condizioni favorevoli alla piena realizzazione delle capacità<sup>29</sup> proprie di ciascun individuo attraverso la definizione dei modelli e delle modalità di coordinamento con l'esterno per garantire l'effettività del diritto a una istruzione inclusiva<sup>30</sup>.

L'inclusione, dunque, diviene condizione per lo sviluppo, inteso non nel senso di ciò che l'individuo o la comunità hanno l'abilità di produrre, ma nel diverso senso di ciò che sono in grado e hanno l'opportunità di scegliere di produrre come qualcosa che vale per sé, con la conseguenza che compito del sistema sociale, e dunque del sistema educativo e del sottosistema scolastico, è quello di incrementare le opportunità di scelta e di iniziativa degli individui e non di limitarsi a fornire le risorse per soddisfare il bisogno.

Un approccio, questo, che evoca le considerazioni contenute nella già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 215 del 1987, e che, attraverso una lettura aperta dell'art. 2 Cost. consente la configurazione di un diritto alla socializzazione e all'effettiva partecipazione alla vita sociale per le persone disabili<sup>31</sup>. Ciò in quanto, grazie alla valorizzazione del paradigma della dignità umana e del pieno sviluppo della persona, si assiste ad una rilettura dell'art. 38 Cost. *“in grado di trarne profili sconosciuti ad una interpretazione letterale, valorizzando una tutela della persona che va ben oltre le sue primarie esigenze materiali di sussistenza per conseguire il risultato di una piena integrazione sociale, assicurando la «libertà nonostante la disabilità»”,* richiamando, in tal modo, quel *capability approach*, noto nella letteratura economica e sociologica, in cui si pone l'accento *“sul fatto che la valutazione della disegualianza e della povertà, e quindi la rimozione degli ostacoli ad una effettiva eguaglianza, non può concentrarsi solo sul parametro reddituale, dato che su di essa incidono numerose variabili personali, tra cui in primo luogo lo stato di salute personale ed appunto la presenza di disabilità”*. Se, infatti, l'esercizio dei diritti presuppone il possesso di determinate capacità *“l'assenza di queste può portare a situazioni di emarginazione anche il soggetto che, nell'ipotesi in cui fosse preso in considerazione soltanto il reddito o anche, nella versione rawlsiana, la disponibilità dei beni primari, dovrebbe essere*

<sup>29</sup> *“La capacità di una persona, dice Sen, è la sua «libertà sostanziale»: «dall'insieme delle capacità di una persona si riflette la sua libertà di condurre differenti tipi di vita». Si è, in questa prospettiva, liberi di fare una certa cosa in quanto si è dotati della capacità di farla, dotati del «potere effettivo di acquisire ciò che si sceglierebbe»”,* S.F. MAGNI, *Capacità, libertà e diritti: Amartya Sen e Martha Nussbaum*, in *Filosofia politica*, n. 3, 2003, 499.

<sup>30</sup> Da ciò consegue, peraltro, sotto il profilo del diritto positivo e dell'ordinamento interno, che le funzioni della Repubblica si esplicano non solo nel campo dell'istruzione ma anche in quello dell'educazione. Se, infatti, *“l'obiettivo è di assicurare che tutti, e ciascuno dei membri della comunità, possano sviluppare appieno la propria personalità e partecipare effettivamente alla vita politica, economica e sociale del Paese, la pretesa che l'individuo vanta nei confronti dell'ordinamento non può non estendersi fino a comprendere il tema più ampio dell'educazione”*, G. MATUCCI, *Scuola, genitori, figli. A proposito dell'educazione alla parità di genere e al rispetto delle differenze*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018, 8.

<sup>31</sup> Sulla configurazione da parte della Corte Costituzionale del diritto alla socializzazione delle persone con disabilità confr. C. COLAPIETRO, op. cit., 115 ss. L'A., nel ripercorrere la giurisprudenza del Giudice delle Leggi, sottolinea che la Corte Costituzionale, *“sull'assunto che quello alla socializzazione è un vero e proprio nuovo diritto che coinvolge, più in generale, la stessa qualità della vita di relazione della persona disabile - non si è limitata a garantire il diritto alla socializzazione del disabile soltanto attraverso la scuola ed il lavoro, ma anche in altri e diversi contesti, rinvenendone il fondamento nella stesso principio di eguaglianza sostanziale, nella sua accezione più forte”*, 117.

*escluso dal novero dei soggetti deboli. Da qui, dunque, la necessità che i diritti all'eguaglianza sostanziale prendano in esame anche la variabile della disabilità per rimuoverne gli effetti di natura non (solo) economica e consentire così una piena inclusione e partecipazione*<sup>32</sup>.

Il soddisfacimento del diritto all'istruzione si traduce, dunque, in un valore aggiunto anche per la comunità, che trova nell'inclusione dell'altro una fonte di arricchimento culturale. Ed è in questa prospettiva che emerge il carattere naturalmente inclusivo dell'istruzione (e dell'educazione in generale).

Un carattere che discende altresì dalla natura di beni relazionali dell'istruzione e dell'educazione in generale, in cui l'interazione (tra docente e discente, tra discenti e tra scuola e società) incide direttamente sulla capacità di conseguire i risultati desiderati. Di talché, l'esclusività determinerebbe la perdita di utilità del bene stesso.

Da ciò consegue, peraltro, come detto, il carattere naturalmente inclusivo del servizio (inteso nel senso di prestazione) posto a base dell'esercizio del diritto, in particolare, all'istruzione, poiché se è vero che, in astratto, *"l'istruzione può essere impartita ad un singolo discente escludendo così altri possibili beneficiari dello stesso"*, è vero altresì che *"corrisponde ormai a paradigmi pedagogici comunemente accettati l'idea che la somministrazione dei servizi relativi all'istruzione tragga insostituibili vantaggi dalla presenza di una comunità di docenti e di discenti. Tale assunto, del resto, ha concorso all'evoluzione delle istituzioni scolastiche come autonomie funzionali"*. Ed in effetti, stante la connessione dei beni relazionali con i profili della reciprocità e della condivisioni, essi presuppongono prestazioni che, anche se sono rese da soggetti particolari (quali sono, ad esempio, nel caso dell'educazione, i consociati stessi, la famiglia, le associazioni) *"consentono al destinatario che vi interagisce di riscattarsi da una condizione meramente passiva, anonima ed impersonale, ai margini della vicenda giuridica, cui invece è chiamato ad attivamente partecipare"*<sup>33</sup>.

Non vi è dubbio che una tale ricostruzione evochi la coesione, quale condizione temporanea della società nel suo complesso che è il risultato di processi simultanei che hanno luogo in diversi ambiti della vita sociale e che producono uno stato di equilibrio, integrazione e stabilità, indipendentemente dal grado di differenziazione e dalla complessità del sistema sociale.

Uno stato che può essere frutto di azioni, singole o combinate, di individui o di gruppi oppure effetto di politiche pubbliche. Azioni e politiche che sono comunque tutte finalizzate a garantire pari opportunità, a prevenire fenomeni di esclusione sociale e a contrastare le disuguaglianze, anzi le sperequazioni.

Come emerge dalle riflessioni di Dahrendorf, infatti, la coesione tende ad eliminare situazioni di sperequazione e non di disuguaglianza<sup>34</sup> (intesa nel senso di "diversità"), poiché

<sup>32</sup> S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali* in fieri nella giurisprudenza costituzionale, in *gruppodipisa.it*, 3 settembre 2012, 15.

<sup>33</sup> A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in *gruppodipisa.it*, 30 settembre 2012, 6-7.

<sup>34</sup> *"Io penso in realtà che la disuguaglianza sia un elemento della libertà. Una società libera lascia molto spazio alle differenze tra gli uomini, e non solo a quelle di carattere, ma anche a quelle di grado. La disuguaglianza non è più compatibile con la libertà quando i privilegiati possono negare i diritti di partecipazione degli svantaggiati, ovvero quando gli svantaggiati restano nei fatti del tutto esclusi dalla partecipazione al processo sociale, economico e politico. A ciò esiste un solo rimedio, la dotazione elementare garantita a tutti"*, citazione

*“in un ambiente aperto<sup>35</sup>, in cui le persone abbiano la possibilità di farsi valere e di migliorare con i propri sforzi le proprie prospettive di vita, le disuguaglianze possono essere fonte di speranza e spinta al progresso”. Ciò che si deve combattere, infatti, è la sperequazione, “ossia l’opposto esatto dell’appiattimento unificante: ad alcuni si spiana la strada verso le vette, ad altri si cerca di intralciare il cammino scavando buche o creando fenditure o crepacci”.*

Come l’inclusione, così la coesione sociale si fonda sul rispetto delle diversità e dei patrimoni individuali, unici e irripetibili e, per ciò stesso, fondamentali per l’arricchimento culturale del gruppo sociale. La relazione di appartenenza, si è detto, preserva l’identità del singolo su cui, tuttavia, la coesione interviene, correggendone l’azione, laddove essa sia finalizzata alla disgregazione, minando il patrimonio comune di valori.

Una società è coesa quando singoli e gruppi condividono un nucleo di valori fondamentali, poiché la condivisione è un fattore che lega individui gruppi e istituzioni tra loro, nello spazio e nel tempo, nonostante molteplici differenze e disuguaglianze sociali<sup>36</sup>. Emerge, in questa prospettiva, nuovamente la relazione di appartenenza su cui si fonda il concetto di inclusione e che, dunque, si configura tratto comune della coesione e dell’inclusione stessa.

In questo contesto, l’istruzione (e l’educazione) assumono un ruolo centrale poiché assicura la trasmissione dei mezzi essenziali e delle capacità per la piena partecipazione sociale, oltre a costituire un tassello fondamentale per garantire la continuità nel passaggio da una generazione all’altra<sup>37</sup>. Un ruolo ancor più fondante, ove si consideri il loro carattere inclusivo.

È compito, infatti, dell’educazione consentire o migliorare la posizione sociale dei gruppi; offrire all’individuo la possibilità di contribuire al progresso politico, economico e sociale

---

tratta da P. DONZELLI, *Ralf Dahrendorf e la teoria delle chances di vita*, in *ApertaContrada*, 20 luglio 2009.

<sup>35</sup> Società (ambiente) aperte (aperti) “sono le società che consentono il tentativo e l’errore. Questa è la definizione più semplice del concetto (...). Com’è naturale, il concetto traduce la teoria della conoscenza di Popper applicata alle situazioni sociali, economiche e politiche. Noi non possiamo sapere, possiamo solo ipotizzare. Le nostre supposizioni possono essere false; in realtà il progresso del sapere consiste nel dimostrare la falsità delle supposizioni. Quello che dunque importa soprattutto è che la falsificazione rimanga possibile, che non sia impedita da dogmi o anche dagli interessi dei ceti dominanti della comunità scientifica. Noi non possiamo essere sicuri di come debba presentarsi la buona società, possiamo solo proporre dei progetti che vadano in quella direzione (...) la possibilità di dibattere il loro pro e contro è appunto ciò che il vivere in una società aperta assicura. La cosa davvero importante è dunque che rimanga possibile il cambiamento (...)”, citazione tratta da P. DONZELLI, *Ralf Dahrendorf e la teoria delle chances di vita*, cit.

<sup>36</sup> “Non ha senso parlare di coesione sociale all’interno di una comunità compatta, monolitica, che disconosce le differenze tra gli individui e le differenze tra i gruppi. L’omogeneità racchiude in sé la negazione della varietà. Una società omogenea, indifferenziata, è per definizione coesa. Il legame tra i suoi elementi è così forte da racchiudere in sé una compiuta integrazione, tale da precludere la possibilità di identificare significativi elementi di identità e, dunque, di discriminare. Nelle società dove, invece, il pluralismo non solo è riconosciuto, ma è ascrivito tra i valori fondamentali, la coesione è anzi destinata ad operare quale ragionevole compensazione alla forza centrifuga esercitata da tale assetto. Il pluralismo può degenerare nel momento in cui le differenze rinunciano ad operare quali risorse del sistema per divenire invece fattori di disgregazione e di collasso del sistema stesso. Ciò accade quando le distanze assumono dimensioni tali da sbriciolare le comuni fondamenta sulle quali è eretta la struttura sociale”, Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, 17.

<sup>37</sup> Per un approfondimento sul rapporto tra educazione e coesione, v. M. SANTAGATI, *Il rapporto educazione-coesione sociale e la sua trasformazione nelle società multiculturali*, in *Studi di Sociologia*, nn. 3-4, 2013, 317 ss.

attraverso la trasmissione dei saperi e delle capacità. D'altro canto, l'istruzione, come emerge dalle Carte internazionali, *in primis* dall'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, rappresenta un modo per mitigare i conflitti e per garantire pace tra i popoli e tolleranza, trasmette valori ideali quali solidarietà e responsabilità, così offrendo una visione di società giusta. A ciò si aggiunga, nelle società moderne, il compito fondamentale dell'accoglienza del nuovo arrivato, con la prospettiva di renderlo parte della società, includendolo e non "assimilandolo". La prospettiva è, dunque, quella dell'accettazione della diversità culturale o di quella dovuta a condizioni personali o sociali e il compito delle istituzioni scolastiche, nel loro ruolo di comunità educante, è quello di rendersi promotrici della diversità e di ritenerla un valore aggiunto per la società, un beneficio e un arricchimento.

Vengono in rilievo, a questo proposito le conclusioni già richiamate, del Rapporto all'UNESCO della Commissione internazionale sull'educazione nel ventunesimo secolo (c.d. Rapporto Delors) del 1996 in cui si sottolinea che il fine "*centrale*" dell'educazione è "*la realizzazione dell'individuo come essere sociale*" e che il sistema educativo ha il compito "*esplicito ed implicito*" di preparare l'individuo a questo suo ruolo<sup>38</sup> e, tra le sfide del ventunesimo secolo, inserisce quella di incoraggiare la "coesione sociale". La salvaguardia di quest'ultima, peraltro, sottolinea la Commissione, ha determinato il venir meno della "*finalità produttiva dell'educazione*", poiché "*la crescita economica da sola non è sufficiente a garantire lo sviluppo umano*"<sup>39</sup>.

All'istruzione inclusiva come fattore di coesione ha dedicato, peraltro, il 23 maggio 2018, una Raccomandazione il Consiglio dell'Unione Europea (Raccomandazione del Consiglio sulla promozione dei valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento). Dopo aver richiamato i principi generali di dignità umana, libertà, uguaglianza, democrazia, del rispetto dei diritti umani quali valori comuni europei, al Considerando n. 5, la Raccomandazione testualmente dichiara che "*L'istruzione di ogni tipo e a tutti i livelli e fin dalla prima infanzia riveste un ruolo cruciale nella promozione di valori comuni. Essa contribuisce a garantire l'inclusione sociale, offrendo a ogni bambino pari possibilità e pari opportunità di successo. Offre opportunità di diventare cittadini attivi e criticamente consapevoli e migliora la comprensione dell'identità europea*", evidenziandone successivamente, al Considerando n. 11, il ruolo di "*vettore di coesione*" e sottolineando, al Considerando n. 15, l'importanza di "*continuare a promuovere i valori comuni come vettori di coesione e inclusione, favorire l'attuazione di ambienti di apprendimento partecipativi a tutti i livelli di istruzione, migliorare la formazione degli insegnanti in materia di cittadinanza e di diversità e promuovere l'alfabetizzazione mediatica e la capacità di pensiero critico di tutti i discenti*".

<sup>38</sup> "*La coesione di ogni società umana trova espressione in attività e obiettivi comuni [...] In tutto il mondo, uno degli obiettivi dell'educazione, nelle sue molteplici forme, è di creare legami sociali tra individui sulla base di punti comuni di riferimento. I mezzi usati sono diversi, come lo sono le culture e le circostanze, ma in ogni caso il fine centrale dell'educazione è la realizzazione dell'individuo come essere sociale*", Rapporto Delors, 45.

<sup>39</sup> "*Essa è stata criticata su due fronti, per così dire, non solo per la sua natura non egualitaria, ma anche per gli alti costi che richiede, particolarmente in termini d'ambiente e d'impiego [...] Il problema non è tanto l'esclusione di gruppi di individui scarsamente qualificati dall'impiego, o addirittura dalla società, quanto invece l'evoluzione che potrebbe cambiare il posto, anzi la stessa natura, del lavoro nelle società di domani [...], tenute insieme dal valore integrativo del lavoro*", *ibidem*, 69-70.

Il “luogo” della coesione è, dunque, il sistema costituzionale di cui è un elemento e “le cui coordinate sono state individuate nei principi di democrazia, pluralismo, partecipazione, solidarietà, eguaglianza sostanziale”<sup>40</sup>. Un luogo che condivide con l’inclusione assieme ai tratti caratteristici del principio (la coesione sociale come direttiva generale legittimata ad orientare materialmente le scelte del legislatore) e del valore (la coesione sociale come concezione ideale delle relazioni intersoggettive in una comunità aggregata intorno agli imperativi dell’equità, della giustizia sociale, della pari dignità di tutti i consociati).

Due valori che permeano di sé il diritto all’istruzione e che dovrebbero dunque permeare anche le scelte del legislatore.

### 3. Istruzione inclusiva, dispersione scolastica e povertà educativa

Le considerazioni che precedono consentono di introdurre alcune riflessioni conclusive su modelli e/o strumenti funzionali al contrasto della dispersione scolastica e della povertà educativa, con particolare riguardo al ruolo dei soggetti dell’economia sociale.

Non può, infatti, nutrirsi alcun dubbio sulla circostanza che vi sia una stretta relazione tra la povertà educativa e la dispersione scolastica, poiché la prima alimenta la seconda, che la dispersione scolastica sia frutto di “scarsa inclusività” del sistema<sup>41</sup> e che, infine, il contrasto ai due fenomeni debba fondarsi sullo sviluppo di politiche di promozione e implementazione dell’inclusione scolastica, stante, come detto, la valorizzazione della diversità e il contrasto alla marginalizzazione, caratteristiche proprie dell’inclusione (e della coesione).

Così come non può dubitarsi del ruolo centrale degli Enti del Terzo Settore (ETS) nella costruzione e promozione di azioni di contrasto alla dispersione scolastica e alla povertà educativa che trovano il loro fondamento proprio nella promozione dell’inclusione scolastica.

Basti a tal proposito richiamare il Protocollo di Intesa siglato il 21 ottobre 2020 in base al quale il Ministero dell’Istruzione e il Forum Nazionale del Terzo Settore si sono impegnati non solo a promuovere iniziative rivolte al mondo della scuola per rendere “*possibile una sempre maggiore divulgazione dei valori della solidarietà sociale, della partecipazione, del volontariato, dell’educazione alla cittadinanza attiva, e la loro traduzione in interventi concreti*”, ma anche ad avviare un sistema organico di monitoraggi e interventi “*mirati al contrasto della povertà educativa tra i giovani che per condizioni sociali ed economiche non possono accedere a quei beni della vita, materiali e immateriali, che consentano un adeguato sviluppo psicofisico e culturale della persona nonché promuovere un contesto scolastico inclusivo con particolare riferimento ai bambini, alle bambine, agli alunni, alle alunne, con disabilità*”, attivando progetti educativi nelle aree socialmente ed economicamente svantaggiate e a maggior tasso di dispersione scolastica, per

<sup>40</sup> Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, op. cit., 34. Confr., altresì, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. e Soc.*, 2011, 636 ss.

<sup>41</sup> Basti, a tal proposito, richiamare alcune ricerche condotte negli ultimi anni da *Save the Children* dalle quali emerge con chiarezza la stretta interconnessione tra i fenomeni e il ruolo centrale delle politiche funzionali a rafforzare l’inclusione scolastica.

offrire sia opportunità formative ed educative gratuite a bambini e ragazzi, sia attività formative in favore del personale operante nel contesto scolastico.

Emerge, dunque, la necessità di costruire un sistema inclusivo, che contrasti sia la dispersione scolastica sia la povertà educativa, fondato sull'interazione tra il sistema istituzionale e il sistema sociale e su una "struttura di *governance*" partecipativa costruita mediante lo sviluppo di "coalizioni" e reti tra le diverse organizzazioni e agenzie del territorio, tra tutti gli attori, istituzionali e non, presenti sul territorio.

Una dimensione partecipativa che presuppone l'interazione tra i sistemi e, in particolare, tra il sistema istituzionale e il sistema sociale; una interazione che non può essere occasionale, sporadica, ma, al contrario, deve essere "sistemica" e basata su protocolli predefiniti<sup>42</sup> che definiscono priorità di interventi, modalità di esecuzione degli interventi. Dunque, una forma di *governance* basata su co-programmazione e co-progettazione e, in particolare, modelli di *governance*, partecipati, partenariali, integrati, multiattoriali, in grado di generare valore per la comunità. Modelli che presuppongono l'integrazione dei soggetti (pubblici e privati) conseguenza delle interrelazioni sistemiche e che richiamano il principio di sussidiarietà in una prospettiva da cui emerge non tanto l'interrelazione tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, bensì la sua dimensione "circolare"<sup>43</sup>, declinata dal prof. Zamagni come "condivisione" di sovranità, che si fonda sulla reciprocità e che richiama l'elaborazione del principio di sussidiarietà contenuta nel Codice di Camaldoli, stante

<sup>42</sup> Il richiamo è a S. ZAMAGNI, *Dell'origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare*, Short paper on line, 2021. L'A. fa riferimento alle interrelazioni tra tre sistemi: istituzionale, sociale ed economico, che rappresenta graficamente come un triangolo ai vertici del quale si trovano: l'ente pubblico, il terzo settore - o meglio le organizzazioni della società civile - e il mondo delle imprese.

<sup>43</sup> Rileva, a tal proposito, E. ROSSI che "la tutela dei diritti sociali nei sistemi multi-livello vada configurandosi nei termini di un aumento del catalogo dei e in una responsabilità ripartita su vari livelli istituzionali relativamente alla loro tutela, sul piano della loro concreta garanzia si assiste, in tutti gli ordinamenti contemporanei, ad un significativo passaggio da una logica di erogazione pubblica ad una logica di integrazione pubblico/privato, sintetizzata nella formula della sussidiarietà circolare" in cui è centrale "il ruolo svolto da quel segmento della società civile definito con il termine «terzo settore»" (E. ROSSI, *I diritti sociali nella prospettiva della sussidiarietà verticale e circolare*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà. Il «dopo di noi» tra regole e buone prassi*, Il Mulino, Bologna, 2012, 45-46). Una prospettiva che "può rappresentare un nuovo modo di concepire e realizzare il principio di solidarietà, nella logica della "circolarità", mettendo in connessione le due dimensioni della solidarietà c.d. pubblica o "paterna" (operante su un piano verticale), con la solidarietà c.d. doverosa o "fraterna" (operante su un piano orizzontale), in una sorta di "dare e avere" reciproco, nel quale le varie dimensioni della solidarietà di combinano e producono "valore aggiunto" positivo per tutti", C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un welfare state "sostenibile": il welfare "generativo"*, in *Diritto e Società*, n. 1, 2014, 37. Ad una sussidiarietà orizzontale in senso forte fa, invece, riferimento D. D'ORSOGNA, nell'introduzione al volume curato da A. Crismani, *Il Terzo Settore come organizzazione della solidarietà* (Pacini Giuridica, Pisa, 2025). Osserva l'A. con riguardo all'art. 118, V comma, Cost.: "Intesa in senso forte, è questa un'affermazione di priorità dell'iniziativa civica, presa in considerazione espressamente nella sua "autonomia", rispetto all'intervento pubblico. La sussidiarietà orizzontale, così intesa, precede la Repubblica in senso soggettivo e la prossimità istituzionale. Non sono i poteri pubblici e l'autorità ad autorizzare e legittimare l'intervento della "organizzazione della solidarietà", ma è la solidarietà che abilita e orienta l'intervento istituzionale... Stato, mercato e terzo settore non si oppongono, ma si compongono - senza per questo comportare confusione di ruoli e di responsabilità tra attori pubblici e privati - in un sistema integrato, nell'ambito del quale anche l'amministrazione pubblica (co-programmata, co-progettata, partecipata, dialogica) si apre al metodo operativo, basato sull'interazione e l'interdipendenza", XIV-XV.

l'intervento della comunità, attraverso i suoi corpi intermedi. Il rapporto diventa dunque tripolare<sup>44</sup>.

Un modello, questo, che garantisce l'universalismo stante la presenza dello Stato e che affida ai corpi intermedi il ruolo di "sentinelle" dei bisogni sociali e di attori protagonisti nella costruzione del servizio e della governance. Basti a tal proposito richiamare, in primo luogo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020 sull'art. 55 del Codice del Terzo Settore in cui la Corte evidenzia come l'art. 55 in particolare e il Codice in generale siano *"chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici"*; sottolinea una *"specificata attitudine"* riconosciuta agli ETS a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale; contiene un richiamo espresso alla co-programmazione, alla co-progettazione e al partenariato.

Ebbene, si tratta di un sistema che si rinviene anche nelle azioni di contrasto alla povertà educativa in cui è fondamentale non solo il coinvolgimento di tutti i livelli di governo ma anche della società civile, in altre parole della "comunità" che, non a caso, il c.d. Rapporto Faure (Rapporto sulle strategie dell'educazione) definisce come "comunità educante", perché, sola, può garantire un approccio sistemico, stante la multifattorialità e multidimensionalità delle povertà (che determinano un meccanismo di "causazione cumulativa" dell'esclusione).

Il riferimento è alle esperienze dei Patti educativi e delle Alleanze Educative e, a tal proposito, è estremamente interessante l'indagine esplorativa del Forum Disuguaglianze e Disabilità dalla quale emerge principalmente un "metodo" che è quello della co-progettazione e della collaborazione. Collaborazione connotata dalla informalità nel caso delle Alleanze Educative, o comunque della temporaneità nei casi di partenariati per l'attuazione di singoli progetti, e, invece, dalla stabilità nel caso dei Patti educativi territoriali, ossia accordi tra Istituzioni Locali, Istituzioni Educative ed Enti del Terzo Settore per co-programmare e co-progettare azioni stabili di miglioramento in campo educativo in una determinata area territoriale tra tutti i soggetti della comunità educante in grado di agire sulla multifattorialità della povertà educativa, specialmente in aree in cui si concentrano disuguaglianze economiche e sociali<sup>45</sup>. Alleanze e/o Patti che sono in grado di porre in essere quelle azioni di sistema in uno specifico ambito territoriale e che sono in grado di determinare quella può essere definita come *"intersettorialità operativa"*, funzionale a una *"rigenerazione materiale e immateriale"*<sup>46</sup>. Co-progettazione che, nelle esperienze virtuose che sono tutt'ora in corso, si configura come strumento non solo di programmazione ma anche di azione e apprendimento, che garantisce la definizione di strategie che potrebbero essere definite "sartoriali". Azioni e strategie che, per loro natura e per gli attori che partecipano,

<sup>44</sup> S. ZAMAGNI, *Dell'origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare*, cit., passim.

<sup>45</sup> I Patti educativi di comunità sono strumenti introdotti da Ministero dell'Istruzione a giugno del 2020 per permettere di sottoscrivere accordi di collaborazione tra enti locali, istituzioni, scuole e realtà del Terzo settore presenti in un determinato territorio, da collaborazioni consolidate che si basano su strategie operative formalizzate.

<sup>46</sup> Forum Disuguaglianze Diversità, Rapporto di ricerca, dicembre 2021, *Patti Educativi Territoriali e percorsi abilitanti*.

sono idonee a influenzare gli strumenti di programmazione di politiche ordinarie, quali ad esempio i piani di zona o i PTOF, ma anche a co-progettare nuove policy.

E su questa direttrice si muove da tempo la programmazione europea; in attuazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali, i Programmi Nazionali (v. ad esempio il PON Inclusione 2014-2020, rivisto nel 2021, cui è succeduto il PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027) definiscono azioni per il miglioramento dei sistemi e dei modelli di intervento sociale che mirano al superamento dei modelli “burocratici” pubblici assistenziali, tra le quali vi sono le azioni rivolte a rafforzare gli attori non istituzionali.

Ancora, in questa direzione va la *European Child Guarantee*, istituita con la Raccomandazione del Consiglio Europeo del 14 giugno 2021, secondo la quale (considerando 20) la parità di accesso a un’educazione e cura dalla prima infanzia e a un’istruzione inclusiva e di qualità è fondamentale per interrompere la trasmissione dell’esclusione sociale e garantire pari opportunità ai minori che si trovano in una situazione svantaggiata.

Ebbene, la Garanzia si fonda (considerando 26) su un approccio integrato, incentrato sulla persona, e multidimensionale, promuovendo il rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra i servizi poiché solo in tal modo è possibile garantire un’efficace prevenzione e sostenere l’inclusione.

Quello che si va prefigurando, dunque, è un sistema che si fonda sul principio di solidarietà e di sussidiarietà in una prospettiva circolare che potrebbe garantire l’universalismo e, conseguentemente, richiamando le parole di Habermas, l’accesso di ognuno ad ogni sistema funzionale, l’appartenenza piena alla comunità e la piena partecipazione alla vita sociale.