

Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale
Comitato per i Diritti Umani

PREMIO GIUSEPPE SPERDUTI
2009

Memoria difensiva dello Stato italiano

A cura di

Flavia Montini

Alessandro Falbo

Valentina Turchetta

INDICE

IN FATTO

- I. RICOSTRUZIONE DEI FATTI.....pag. 1**
- II. CONTENUTI DEL RICORSO E VIOLAZIONI ADDOTTE DAI RICORRENTI.....pag. 3**

IN DIRITTO

ECCEZIONI PRELIMINARI DI IRRICEVIBILITÀ.....pag. 4

- II. SUL MANCATO ESPERIMENTO DELLE VIE DI RICORSO INTERNE CON RIGUARDO AL RICORSO DI A. B. *ET ALII*pag. 4**

- 1. Mancato ricorso al Dirigente scolastico.....pag. 4
- 2. Mancato ricorso al Consiglio di Stato, quale organo di impugnazione di secondo grado delle sentenze pronunciate dai TAR, secondo quanto stabilito dalla legge 1034/1971, c.d. Legge TAR.....pag. 7
- 3. Mancato esperimento dei mezzi di ricorso interni in senso orizzontale.....pag. 8

- IV. SULL'INCOMPETENZA *RATIONAE PERSONAE* DELLA CORTE.....pag. 9**

- 1. Sulla mancata ratifica del Protocollo 12 da parte dello Stato italiano.....pag. 9

ECCEZIONI DI MERITO

- V. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DEL PROTOCOLLO 1 DELLA CEDU DA SOLO O IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ART. 14 DELLA CEDU NEI CONFRONTI DI A. B. *ET ALII* DA PARTE DELLA LEGGE BIANCHI-ROSSI.....pag. 10**

- 1. Art. 2 del Protocollo 1, considerato da solo.....pag. 11
 - a) *La nozione di istruzione e di diritto all'istruzione.....pag. 11*

b) <i>Gli obblighi internazionali relativi al diritto all'istruzione gravanti sul Governo italiano.....</i>	<i>pag. 13</i>
c) <i>Le fonti nazionali.....</i>	<i>pag. 14</i>
d) <i>La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.....</i>	<i>pag. 15</i>
2. Art. 2 del Protocollo 1 in combinato con l'articolo 14 della CEDU.....	pag. 16
a) <i>La legge Bianchi e Rossi e gli obblighi internazionali relativi al divieto di discriminazione nell'istruzione.....</i>	<i>pag. 17</i>
b) <i>La legge Bianchi e Rossi come misura legittima, proporzionata e funzionalmente orientata alla realizzazione effettiva del diritto all'istruzione.....</i>	<i>pag. 18</i>
c) <i>Sulla equivalenza dei programmi di studio relativi alle classi ordinarie e alle classi sperimentali.....</i>	<i>pag. 21</i>
d) <i>Il sistema istituito dalla L. Bianchi e Rossi in comparazione con i provvedimenti nazionali degli altri Stati europei.....</i>	<i>pag. 24</i>
VI. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA CEDU.....	pag. 27
VII. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ART. 13 DELLA CEDU.....	pag. 29
1. Il sistema di tutela giurisdizionale previsto dall'ordinamento italiano.....	pag. 29
2. Effettività dei mezzi di ricorso interni: accessibilità ed adeguatezza.....	pag. 30

ABBREVIAZIONI

Art.	Articolo
c.	Comma
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CM	Circolare Ministeriale
Cost.	Costituzione
C.P.	Codice Penale
C.R.C.	Convention on the Rights of the Child
D. Lgs.	Decreto legislativo
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
ECHR	European Court of Human Rights
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EFA	Education for All
GC	Grand Chambe
L.	Legge
Lett	Lettera
MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
POF	Piano dell'offerta formativa
Prot.	Protocollo
PSE	Partito del socialismo europeo
TAR	Tribunale Amministrativo Regionale
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Memoria difensiva dello Stato italiano contro il ricorso presentato da A. B. *et alii* innanzi a Codesta Eccellentissima Corte in data 01/11/2011.

IN FATTO

I. RICOSTRUZIONE DEI FATTI

Nel 2009, il Parlamento italiano adotta la L. 1 luglio 2009 n. 0, (c.d. Legge *Bianchi-Rossi*) sull'attuazione del Federalismo scolastico, in base alla quale le singole Regioni possono istituire, nell'ambito dell'insegnamento elementare, classi sperimentali per gli alunni che presentano difficoltà nel parlare la lingua italiana, indipendentemente dal fatto che si tratti di alunni italiani o stranieri. Tali classi, denominate "classi di recupero per la lingua italiana", prevedono un particolare curriculum scolastico, il cui obiettivo principale è quello di consentire agli alunni miglioramenti nella lingua italiana. Per raggiungere tale fine è consentito destinare un numero inferiore di ore all'insegnamento di altre materie, quali la matematica, la storia, la geografia, il disegno.

La Legge *Bianchi-Rossi* stabilisce inoltre che l'inserimento di bambini con disabilità è consentito tanto nelle classi ordinarie quanto in quelle sperimentali.

Nell'ambito della suddetta Legge è previsto che ciascuna scuola, sulla base di un test linguistico somministrato dalla stessa scuola a tutti gli studenti, decida l'assegnazione dei singoli alunni alle classi "di recupero" o a quelle "ordinarie". Contro il provvedimento di assegnazione di un alunno a una "classe di recupero" è ammesso il ricorso al Preside della scuola entro dieci giorni. In tal caso, il Preside può disporre che l'alunno venga sottoposto ad un nuovo test.

La Legge in oggetto prevede, altresì, la possibilità per gli alunni delle classi sperimentali di passare alle classi ordinarie previo superamento di un ulteriore test linguistico, di livello superiore, in linea con quanto appreso durante l'anno.

Nel settembre del 2009, le Regioni X, Y, e Z, decidono di dare attuazione alla Legge *Bianchi-Rossi* introducendo il sistema delle classi sperimentali in tutte le scuole elementari situate sul loro territorio.

Nello stesso mese, alcuni bambini Rom (A. B. *et alii*) si iscrivono presso la scuola elementare "Alessandro Manzoni" della città M, capoluogo di provincia della Regione X, che aveva adottato in modo obbligatorio per tutte le scuole elementari del suo territorio il sistema delle classi

sperimentali previsto dalla Legge *Bianchi-Rossi*. Gli alunni effettuano il test preliminare al fine di determinare la loro classe di appartenenza e, date le difficoltà linguistiche riscontrate, vengono assegnati alle classi sperimentali. I genitori di questi bambini, pur avendo la possibilità di ricorrere contro tale decisione presso il Preside della scuola, non si avvalgono di tale facoltà.

Alla fine del primo anno gli alunni delle classi sperimentali vengono ammessi al secondo anno ed effettuano un nuovo test linguistico per l'accesso alle classi ordinarie ma il livello linguistico riscontrato non consente ancora l'inserimento.

All'inizio dell'anno scolastico 2010/2011 gli alunni A. B. *et alii*, quindi, come previsto dalla Legge *Bianchi-Rossi*, vengono confermati nelle classi sperimentali.

Nel novembre 2010, i bambini Rom (A.B. *et alii*) decidono di presentare ricorso presso il Tribunale Amministrativo della Regione X, sia contro la scuola "A. Manzoni" sia contro la Regione X. Nel ricorso si sostiene:

a) l'illegittimità dell'assegnazione, nell'anno scolastico 2009/2010, ad una classe sperimentale senza il consenso dei genitori in quanto responsabili dell'educazione dei figli;

b) la mancata presentazione del ricorso contro il provvedimento di assegnazione alle classi sperimentali perché la scuola non aveva adeguatamente informato le famiglie circa la possibilità di effettuare il ricorso, che comunque, data la discrezionalità del Preside nel disporre la reiterazione del test linguistico, è stato ritenuto inutile;

c) l'illegittimità del sistema scolastico istituito dalla Regione X, che configura una violazione del diritto allo studio dei bambini Rom nonché una discriminazione nei riguardi della minoranza Rom e di altre minoranze etniche presenti sul territorio italiano;

d) l'inferiorità, assai rilevante, del curriculum scolastico seguito nelle classi sperimentali rispetto a quello delle classi ordinarie, che crea, dunque, per gli alunni delle suddette classi uno svantaggio culturale ed educativo nei primi anni di scuola, difficilmente colmabile negli anni a venire;

e) l'esistenza di un'aggravante, data dalla presenza di fatto nelle classi sperimentali del 90% degli allievi disabili;

f) l'inutilità di tali classi, anche dal punto di vista linguistico, poiché, a distanza di un anno, solo una minima parte degli alunni ad esse assegnati ha superato il test di passaggio alle classi ordinarie;

g) l'ulteriore discriminazione nei confronti dei bambini Rom, dato che il numero dei bambini appartenenti a tale etnia, che ha superato il test è ancora più basso;

h) la richiesta di annullamento degli atti amministrativi della Regione X e della scuola "Alessandro Manzoni";

i) l'incostituzionalità, sotto vari profili, della Legge *Bianchi-Rossi*.

Dinanzi al TAR la Regione X e la Scuola "Alessandro Manzoni" eccepiscono la mancata presentazione, entro i termini di legge, del ricorso al Preside contro il provvedimento di

assegnazione alle classi sperimentali. I ricorrenti, nella replica, sostengono l'inadeguatezza e l'inefficacia di tale ricorso.

Di fronte alla possibilità di un contrasto con l'articolo 3 della Costituzione italiana, il TAR decide di sollevare la questione di legittimità costituzionale della Legge *Bianchi-Rossi*.

Nel luglio 2011 la Corte costituzionale si esprime sulla questione dichiarandola infondata. La Corte eccepisce che le differenze di trattamento sono da giustificarsi sulla base degli scopi educativi.

II. CONTENUTI DEL RICORSO E VIOLAZIONI ADDOTTE DAI RICORRENTI

I ricorrenti lamentano una violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo concernente il diritto all'educazione, a loro dire leso dalla Legge *Bianchi-Rossi*, da solo o unitamente all'art. 14 della Convenzione riguardante il divieto di discriminazione; una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione in relazione al più generalizzato divieto di discriminazione; una violazione dell'art. 3 della Convenzione in quanto l'inserimento dei bambini nelle classi sperimentali assumerebbe un carattere "punitivo" tale da integrare i connotati del trattamento degradante, avuto riguardo anche all'ulteriore inserimento in tali classi di alunni disabili; nonché una violazione dell'art. 13 della Convenzione in quanto non sarebbe stata garantita l'effettività dei ricorsi interni.

Il Governo italiano intende difendersi su tutti i punti sia in via preliminare, sia di merito.

IN DIRITTO

ECCEZIONI PRELIMINARI DI IRRICEVIBILITÀ

III. SUL MANCATO ESPERIMENTO DELLE VIE DI RICORSO INTERNE CON RIGUARDO AL RICORSO DI A. B. ET ALII

Il Governo italiano eccepisce, in via preliminare, il mancato previo esaurimento dei mezzi di ricorso interni, requisito fondamentale per l'accesso alla Corte secondo quanto stabilito dall'art. 35 (Admissibility criteria) della CEDU che al par. 1 afferma:

“The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken”.

4. Mancato ricorso al Dirigente scolastico

Con riguardo al caso concreto, i ricorrenti avrebbero dovuto, in primo luogo, presentare un ricorso contro il provvedimento di assegnazione alle classi sperimentali al Preside della scuola, entro 10 giorni dall'emanazione di detto provvedimento ovvero dal momento dell'effettiva conoscenza di esso.

Al fine di prevenire eventuali “eccessi di discrezionalità” è la stessa L. *Bianchi-Rossi* a prevedere il sistema del ricorso diretto al Preside della scuola.

Tale sistema è stato criticato dai ricorrenti sotto due aspetti.

Una prima carenza, di ordine preliminare, è stata individuata nell'insufficiente informativa ricevuta dai genitori circa la facoltà di esperire il ricorso.

A tal proposito appare opportuno ricordare come la mancata conoscenza di una legge non costituisca un adeguato e sufficiente mezzo di prova per non ottemperare un obbligo o una facoltà, secondo il principio generale *ignorantia legis non excusat*.

Tuttavia, pur ammettendo la sussistenza di un eventuale vizio informativo nel momento precedente rispetto alla somministrazione del test, risulta altamente inverosimile che tale difetto si sia prolungato successivamente. Infatti, appare assai improbabile che i genitori, venuti a conoscenza dell'esito negativo dell'esame preselettivo, non si siano recati dal Preside della scuola per ottenere chiarimenti. E, ancor più improbabile, apparirebbe l'eventuale omissione da parte del Dirigente scolastico in merito alla facoltà di presentare ricorso.

Ad ogni modo, tali circostanze non sono state sufficientemente provate, essendosi limitati i ricorrenti a lamentare una generica inadeguatezza di informazioni da parte della scuola sulla possibilità del ricorso.

In secondo luogo, sotto il profilo contenutistico, è stata sollevata l'inefficacia di tale rimedio, in quanto rivolto al medesimo organo che ha emesso il provvedimento contestato, ed in quanto avente come risultato quello di un eventuale rinnovazione del test.

Al riguardo occorre fare delle precisazioni.

L'inefficacia è stata basata su due ipotetici e preventivi giudizi di valore, che, come dimostreremo, risultano manifestamente infondati: il primo, relativo alla carenza di autorità e di terzietà ad esaminare i ricorsi, in capo al Dirigente scolastico; il secondo, relativo all'“inutilità” del provvedimento di rinnovazione del test in caso di accoglimento del ricorso.

Sotto il primo profilo, il ricorso al Dirigente è da inquadrarsi come una manifestazione del generale principio di *autodichia* che caratterizza la tutela amministrativa. L'autodichia è, infatti, espressione del potere delle P. A. di decidere da sé una controversia insorta con i terzi in una veste imparziale¹. In tale funzione, anche detta di *autodecisione*, si inserisce, tra gli altri, l'istituto del ricorso in opposizione, categoria cui appartiene il ricorso del caso di specie. Tale tipologia di ricorso amministrativo rientra nei ricorsi ordinari, cioè quelli aventi ad oggetto un provvedimento amministrativo non definitivo; è un ricorso atipico, in quanto rivolto alla stessa autorità che ha emanato l'atto, anziché a quella gerarchicamente superiore (ricorso gerarchico). Nonostante si tratti di un ricorso ordinario, previsto dall'art. 7 del D.P.R. 1199/1971, che rimanda alle norme generali sul ricorso amministrativo gerarchico, ha carattere eccezionale, in quanto utilizzabile solo in quei casi tassativamente indicati dalla legge, come nel caso in esame. Può essere proposto sia per motivi di legittimità sia di merito, e a tutela di interessi legittimi o di diritti soggettivi. Dunque, trattasi di un rimedio ordinario disciplinato dall'ordinamento italiano, seppure proponibile in casi specificamente individuati dal legislatore.

Quanto al secondo aspetto sollevato dai ricorrenti, in merito all'“inutilità” del ricorso in relazione al risultato cui può condurre, giova ricordare che tale valutazione spetta in via esclusiva al legislatore e agli organi competenti a valutare la legittimità dell'operato di questi. Tale mezzo di ricorso è caratterizzato dalla rapidità di intervento (10 giorni dalla data del provvedimento, secondo la L. *Bianchi-Rossi*, rispetto ai 30 giorni previsti dalla disciplina generale del ricorso in opposizione) e dai contenuti predefiniti per legge. È la stessa L. *Bianchi-Rossi* a stabilire i poteri del Preside a seguito di un'eventuale opposizione al provvedimento di assegnazione. Ciò anche nel rispetto dell'art. 14, comma 3 del D. Lgs. n. 165/2001, il quale, ricalcando l'art. 14 del D. Lgs. n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 8 del D. Lgs. n. 546 del 1993 e poi dall'art. 9 del D. Lgs. n. 80 del 1998, prevede che il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti, fatta eccezione per alcuni casi

che qui non rilevanoⁱⁱ. Sono fatti salvi i mezzi di ricorso giurisdizionale, di cui i ricorrenti si sono potuti infatti avvalere.

Tuttavia, al fine di poter legittimamente adire questa Corte, i ricorrenti avrebbero dovuto promuovere **tutti** i mezzi di ricorso interni offerti dall'ordinamento italiano, tra cui rientra anche il ricorso dinanzi al Preside della scuola.

Il Preside della scuola, infatti, in quanto dirigente statale di un'amministrazione pubblica, dipendente dal MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), secondo il principio di immedesimazione organica, rappresenta l'autorità pubblicistica a cui far riferimento per un primo ricorso contro decisioni prese dall'organo che egli rappresenta ed amministra. La funzione dirigenziale, ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3 del CCNL 01.03.02, si esplica "con i compiti e le modalità previsti dal D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, fatte salve le modifiche e le integrazioni del D. P. R. 28 febbraio 2003, n. 132". I dirigenti scolastici svolgono un ruolo di particolare complessità e specificità, caratterizzato dall'essere preposti al corretto ed efficace funzionamento di istituzioni funzionalmente e giuridicamente autonome, la cui autonomia ha peraltro assunto rilevanza costituzionale ai sensi del Titolo V della Costituzione; dall'agire in un contesto dove le responsabilità amministrative e gestionali devono necessariamente integrarsi e rapportarsi ad altri aspetti autonomistici interni all'istituzione stessa e a libertà anch'esse costituzionalmente sancite, così come previsto, inoltre, dal D. P. R. n. 275/99; dalla pluralità di relazioni istituzionali che, pur nel contesto di una piena autonomia, derivano dall'oggettiva coesistenza di legislazioni esclusive e concorrenti e dalla progressiva innovazione del sistema dell'istruzione.

Il Dirigente scolastico, inoltre, in coerenza con il profilo delineato nell'art. 25 del D. Lgs. 165/2001 e nel rispetto delle competenze degli organi collegiali e di quelle attribuite dall'art. 3 del D. P. R. n. 275/99, assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica, nella sua autonomia funzionale entro il sistema di istruzione e formazione, promuove e sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e **didattico**, promuove l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto degli alunni all'apprendimento, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie.

Ciò anche in relazione a quanto disposto dall'articolo 21 comma 16 della L. 15 marzo 1997 n. 59 "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" e successive modifiche (D. Lgs. 165/01)ⁱⁱⁱ, che ha istituito la cd. "autonomia scolastica", di cui si dirà meglio nella parte sul merito (*infra*).

5. Mancato ricorso al Consiglio di Stato, quale organo di impugnazione di secondo grado delle sentenze pronunciate dai TAR, secondo quanto stabilito dalla Legge 1034/1971, c.d. Legge TAR

Successivamente alla sentenza resa dal TAR, i ricorrenti non hanno proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato rappresenta il giudice di secondo grado che assicura il principio del doppio grado di giurisdizione nel processo amministrativo.

In base all'art. 28, comma 2, della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, c.d. Legge TAR, contro le sentenze dei TAR è ammesso ricorso al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, da proporre nel termine di 60 giorni dalla notifica della sentenza. Nel caso di specie tale ricorso non è stato promosso dai ricorrenti, di conseguenza non è stato possibile agire con il successivo ed eventuale ricorso per Cassazione. Non sono stati esperiti, dunque, tutti i ricorsi predisposti dall'ordinamento italiano.

Il giudizio di appello dinanzi al Consiglio di Stato presenta i caratteri ampi del giudizio di secondo grado; e in particolare è un giudizio rescindente e rescissorio: annullata la sentenza di primo grado, il Consiglio di Stato decide nel merito la controversia già decisa dal TAR, senza rinviare la causa al primo grado. È un mezzo di impugnazione devolutivo, in cui cioè la cognizione della questione si trasferisce integralmente al Consiglio di Stato: il giudizio di appello ha, pertanto, la stessa estensione del giudizio di primo grado, compresa la stessa portata dei poteri di cognizione e di decisione dei TAR, secondo quanto previsto dall'art. 28, commi 4 e 5 L. TAR. Tali caratteristiche rendono l'appello dinanzi al Consiglio di Stato un mezzo di impugnazione predisposto per un effettivo secondo giudizio sulla questione controversa^{iv}.

A nulla vale, inoltre, il fatto che il TAR abbia sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, e che questa abbia rigettato il ricorso dichiarando la questione infondata, avuto come parametro interpretativo l'art. 3 Cost. Ciò in quanto con le decisioni di rigetto la Corte costituzionale ritiene la norma non incostituzionale e rigetta la questione come non fondata. Come noto le sentenze di rigetto non consistono, cioè, nella dichiarazione di legittimità della norma oggetto del giudizio, ma nel rigetto della questione di legittimità costituzionale sottoposta al giudizio della Corte. Con la sentenza di rigetto la Corte si è limitata, quindi, ad accertare l'insussistenza dei vizi denunciati nell'ordinanza di rimessione del TAR. Da ciò discende che la sentenza di rigetto non ha valore *erga omnes*, ma solo *inter partes*, vincola cioè solo le parti e il giudice *a quo*^v. La questione non potrà, quindi, essere ripresentata negli stessi termini nell'ambito del medesimo giudizio. La sentenza di rigetto non vincola però né gli altri giudici, né le stesse parti del giudizio in corso, sia in un nuovo giudizio che in un grado

diverso dello stesso giudizio, né, infine, la stessa Corte alla quale non è preclusa la possibilità, in un successivo giudizio, di dichiarare eventualmente l'incostituzionalità della legge precedentemente passata indenne al suo controllo.

Ben avrebbero potuto i ricorrenti impugnare, quindi, la sentenza del TAR dinanzi al Consiglio di Stato, pur essendo intervenuta una sentenza della Corte costituzionale.

Non solo.

Qualora i ricorrenti avessero proposto appello avverso la sentenza del TAR, Codesta Eccellentissima Corte avrebbe avuto competenza a decidere, seppure in presenza di una sentenza pregiudiziale costituzionale. Infatti, la competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non può essere esclusa in ragione del fatto che la questione sottoposta al suo esame sia stata precedentemente vagliata in sede incidentale mediante giudizio di legittimità costituzionale. La Corte ha, infatti, un'autonomia giurisdizionale tale da consentirle di valutare in modo diverso anche rispetto a quanto statuito dalle corti interne, seppure di livello costituzionale^{vi}.

6. Mancato esperimento dei mezzi di ricorso interni in senso orizzontale

Si eccepisce, infine, che nel ricorso nazionale non è stata sollevata la doglianza in riferimento alla presunta violazione dell'art. 3 sul divieto di tortura e di trattamenti degradanti, presente invece nel ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo^{vii}.

La doglianza relativa al trattamento degradante non può essere sottoposta all'esame della Corte, perché essa non è stata sollevata dinanzi ai giudici interni, con gli opportuni mezzi previsti dall'ordinamento italiano, in particolare, trattasi di doglianza proponibile dinanzi al giudice penale ex artt. 571 c.p. e 582 c.p.

IV. SULL'INCOMPETENZA *RATIONAE PERSONAE* DELLA CORTE

2. Sulla mancata ratifica del Protocollo 12 da parte dello Stato italiano

Con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 1 Prot. 12, il Governo eccepisce che tale accordo internazionale **non è stato ratificato ma soltanto firmato dallo Stato italiano**. Come previsto dall'art. 4 dello stesso *“il Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno firmato la Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o*

approvazione. *Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza aver simultaneamente o anteriormente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, d'accettazione o d'approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa*". L'art. 5 subordina, inoltre, l'entrata in vigore di tale Protocollo al deposito di dieci strumenti di ratifica. La distinzione tra la mera firma ed uno strumento di ratifica, solo quest'ultimo idoneo ad esprimere il consenso dello Stato ad essere effettivamente vincolato al Protocollo, sta ad indicare la scelta della "forma solenne", già adottata per la Convenzione europea (art. 59). Tale forma prevede che lo Stato assuma obblighi giuridicamente vincolanti solo quando manifesti il proprio consenso mediante un atto formale di ratifica, e non con la semplice firma (in questo secondo caso si parla di "forma semplificata"). Anche la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, come noto, riconosce la piena libertà nelle forme di stipulazione dei trattati internazionali, specificando, negli artt. da 11 a 15, che bisogna guardare, ai fini dell'individuazione della manifestazione del consenso dello Stato ad essere vincolato al trattato, a quanto indicato dal testo del trattato stesso, dai negoziati, o dai poteri dei rappresentanti degli Stati.

Nel caso di specie, relativo cioè agli obblighi previsti dal Protocollo n. 12 della CEDU nei confronti dello Stato italiano, è esclusa *per tabulas* la sussistenza di uno specifico vincolo giuridico in capo all'Italia relativamente al divieto di discriminazione previsto dall'art. 1, e, per l'effetto, si chiede di dichiarare la totale carenza di competenza di Codesta Corte, secondo quanto previsto dall'art. 34, espressamente richiamato dall'art. 32 CEDU. È, infatti, evidente che l'obbligo di rispettare i diritti previsti dalla Convenzione e dai Protocolli - nonché la conseguente sottoponibilità delle questioni attinenti all'interpretazione e all'applicazione di tali diritti alla relativa Corte - inizia a decorrere soltanto dall'entrata in vigore dello strumento internazionale nei propri confronti.

Dunque, è da ritenersi che la Corte non sia competente a valutare nel merito la pretesa violazione del diritto previsto da tale disposizione, in quanto non rientrante nella base giuridica utilizzabile dai ricorrenti.

Tuttavia, il Governo italiano intende sottolineare, ad integrazione degli obblighi convenzionali cui è tenuto, e a cui si ispira la propria attività legislativa e giurisdizionale, il riconoscimento della natura consuetudinaria afferente al principio di non discriminazione^{viii}. Tale principio si configura, in particolare, come norma esplicante effetti *erga omnes* e avente carattere di *jus cogens*.

Ciò implica che, al di là della carenza giurisdizionale di Codesta Corte relativamente alla mancata ratifica del Protocollo 12 da parte dello Stato italiano, questo sia di fatto internazionalmente obbligato a non operare alcun tipo di discriminazione nei confronti degli

individui, a meno che, come sarà ampiamente dimostrato nel merito, lo Stato adotti misure diverse per situazioni diverse ovvero provvedimenti temporanei parzialmente discriminatori al fine di realizzare l'effettiva eguaglianza, come prescritto da precisi obblighi pattizi.

Pertanto il Governo italiano chiede a Codesta Corte una pronuncia sull'inammissibilità del ricorso per contrasto con l'art. 35, parr. 1, 3, 4 della CEDU.

ECCEZIONI DI MERITO

V. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DEL PROTOCOLLO 1 DELLA CEDU DA SOLO O IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ART. 14 DELLA CEDU NEI CONFRONTI DI A. B. ET ALII DA PARTE DELLA LEGGE BIANCHI-ROSSI

I ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 2 del Protocollo 1 alla CEDU da solo o in combinato disposto con l'art. 14 della CEDU, a loro dire lesa dalla Legge *Bianchi-Rossi* che istituirebbe un sistema scolastico discriminatorio nei confronti della minoranza Rom e di altre minoranze etniche presenti sul territorio italiano. Il livello di istruzione delle "classi di recupero" sarebbe, infatti, assai inferiore rispetto alle classi ordinarie e creerebbe, sempre a detta dei ricorrenti, uno svantaggio educativo e culturale difficilmente colmabile.

Per le suddette ragioni i ricorrenti invocano la violazione dell'art. 2 del Protocollo 1 alla CEDU secondo il quale:

"No person shall be denied to education. In the exercise of the functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the rights of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions";

nonché la congiunta violazione dell'art. 14 (*Prohibition of discrimination*) della CEDU che afferma:

" The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status".

1. Art. 2 del Protocollo 1, considerato da solo

Tale articolo prevede che “*il diritto all’istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell’esercizio delle funzioni che assume nel campo dell’educazione e dell’insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche*”.

a) *La nozione di istruzione e di diritto all’istruzione*

Un primo punto da definire è la nozione di “istruzione”.

Il termine inglese “*education*” non tiene conto della duplice accezione fatta propria dall’art. 2 Prot. 1 CEDU con riguardo alle nozioni di istruzione ed educazione. Nelle altre lingue, al contrario, i due concetti vengono distinti: “*instruction*” e “*éducation*”, nella versione francese^{ix}, ‘*Bildung*’ e ‘*Erziehung*’^x, in quella tedesca.

Il concetto di istruzione, anche detta “educazione formale”, attiene alla trasmissione di conoscenze e alla formazione intellettuale. Essa si riferisce all’educazione impartita attraverso il sistema scolastico, che deve essere garantito in termini di accessibilità all’insegnamento ed in condizioni di eguaglianza^{xi}.

Per educazione si intende, invece, “quell’insieme di comportamenti con i quali in ogni società gli adulti tendono a comunicare ai più giovani credenze ed altri valori”^{xii}. Il diritto all’educazione – denominata “educazione informale”, in contrapposizione all’educazione formale – assume una dimensione più ampia, in quanto riguarda il compito di fornire al soggetto in età evolutiva occasioni multiple e diffuse per maturare ed autonomizzare i paradigmi (linguaggi, logiche, culture) di comprensione e di partecipazione ai problemi “etico-sociali”. In questo caso lo Stato deve osservare l’obbligo negativo di non ingerenza. Lo Stato, infatti, come previsto anche dall’art. 2 Prot. 1, seconda parte, deve rispettare l’orientamento educativo scelto dai genitori, secondo le proprie convinzioni religiose e filosofiche.

Tale distinzione è generalmente accolta dagli organi di controllo istituiti dalle Convenzioni di settore, in particolare, dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo (CRC) nel *General Comment “The Aims of Education”* relativo all’articolo 29 sul diritto all’istruzione^{xiii}; dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e politici (CESCR), nel *General Comments* reso l’8 dicembre 1999 relativo all’articolo 13 “*Right to Education*” del Patto per i diritti economici, sociali e culturali del 1966^{xiv}; dalla Commissione internazionale sull’educazione istituita dall’UNESCO^{xv}.

Anche questa Corte ha ricordato il significato ed il valore giuridico del diritto all'istruzione, specificando la distinzione concettuale che sussiste fra "istruzione" e "educazione". Nella sentenza *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* del 25 febbraio 1982, si afferma che "*the education of children is the whole process whereby, in any society, adults endeavour to transmit their beliefs, culture and other values to the young, whereas teaching or instruction refers in particular to the transmission of knowledge and to intellectual development*"^{xvi}.

Per quanto attiene al primo alinea della disposizione in esame, dai lavori preparatori risulta che è stato privilegiato il concetto di libertà negativa rispetto a quello di obbligo positivo. Infatti, è stata adottata la versione "*il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno*", invece dell'altra proposta "*ognuno ha il diritto a ricevere un'istruzione*". Questa seconda versione avrebbe attribuito agli individui un diritto assoluto e, di conseguenza, sugli Stati parti sarebbe gravato un obbligo di *facere* positivo, difficilmente accettabile a livello universale, in quanto si sarebbero resi necessari obblighi di finanziamento per garantire un sostentamento del sistema scolastico a livello pubblico.

Tanto è vero che numerose riserve (Svezia, Grecia, Portogallo, Malta, Regno Unito, Macedonia, Georgia e Turchia) e dichiarazioni interpretative (Repubblica Federale Tedesca, Andorra, Azerbaigian, Bulgaria, Irlanda, Moldavia, Paesi Bassi e Romania) sono state apposte a questo articolo, proprio per escludere un siffatto obbligo^{xvii}. Al contrario, l'Italia non ha apposto nessuna riserva o dichiarazione interpretativa all'art. 2 del Prot. 1, manifestando quindi una chiara volontà di dare piena attuazione all'articolo in esame.

b) Gli obblighi internazionali relativi al diritto all'istruzione gravanti sullo Stato italiano

A dimostrazione del costante impegno italiano su questi temi, si vuole ricordare la particolare attenzione che lo Stato ha dedicato al tema dell'istruzione al fine di riconoscere e tutelare il diritto all'istruzione senza discriminazione di alcun tipo, attraverso la ratifica di numerose Convenzioni e Dichiarazioni internazionali di ampia portata, nonché di appositi programmi nazionali.

Prima tra tutte, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, all'articolo 26 riconosce a ciascun individuo il diritto all'istruzione^{xviii} alla quale hanno fatto seguito i Patti delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, il cui articolo 13 sottolinea il riconoscimento, da parte degli Stati, del diritto di ogni individuo all'istruzione. Va ricordata, inoltre, la Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1959, il cui principio n. 7 riconosce il diritto di ogni fanciullo ad un'educazione gratuita e obbligatoria^{xix}. L'Italia ha, inoltre, ratificato la Convenzione

sui diritti dell'infanzia con Legge 27 maggio 1991 n. 176. Tale Convenzione sancisce che tutti devono poter contare su pari opportunità in materia di accesso alla scuola, nonché di riuscita scolastica e di orientamento; la scuola italiana deve essere dunque in grado di supportare una politica di "discriminazione transitoria positiva", in favore dei minori immigrati, avente come obiettivo la riduzione al minimo del rischio di una loro esclusione^{xx}.

Quanto esposto dimostra l'impegno concreto dello Stato italiano, che ha sempre manifestato la sua attenzione al tema dell'istruzione.

c) *Le fonti nazionali*

Il Governo italiano sostiene che, nel caso di specie, la presunta violazione dell'art. 2 del Protocollo 1 alla CEDU non sussiste, dal momento che la Legge *Bianchi-Rossi* non ha creato pregiudizio alcuno al diritto di accesso all'istruzione degli alunni delle scuole che adottano il sistema proposto. La Legge non esclude, infatti, nessun alunno dall'insegnamento, ma provvede alla creazione di un sistema apposito per colmare le difficoltà linguistiche eventualmente incontrate.

A questo proposito è da notare che la Legge *Bianchi-Rossi* ha semplicemente attribuito alle Regioni la facoltà di emanare leggi regionali per istituire un sistema sperimentale.

Nell'ordinamento italiano, il nuovo Titolo V della Costituzione conferisce all'autonomia scolastica uno specifico statuto costituzionale, attraverso l'inciso, contenuto nell'art. 117, c. 3 che nel qualificare l'istruzione quale materia di legislazione concorrente, fa salva espressamente "l'autonomia delle istituzioni scolastiche"^{xxi}.

L'art. 21 della L. 15 marzo 1997 n. 59 ha avviato il processo di realizzazione dell'autonomia degli istituti, con il conferimento alle scuole della personalità giuridica (art. 21, c. 4), di alcune funzioni di gestione del servizio prima spettanti all'amministrazione statale centrale e periferica (art. 21, c. 1) e di rilevanti forme di autonomia sul piano didattico e organizzativo (art. 21, c. 7).

Il nuovo Titolo V muta in profondità il riparto delle competenze legislative Stato-Regioni in materia di istruzione e di istruzione/formazione professionale riconoscendo un ruolo significativo agli enti substatali nella definizione delle politiche scolastiche (artt. 116, c. 3 e 117, c. 3 Cost). In materia di istruzione, il policentrismo del sistema, già insito nella valorizzazione, realizzata dal nuovo Titolo V, delle autonomie proprie degli Enti substatali, è accentuato dalla possibilità di

elaborare un piano dell'offerta formativa (POF) costitutivo di un'identità culturale specifica e differenziata.

I contrappesi individuati dal legislatore costituzionale, attraverso “le norme generali sull'istruzione” e “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, c. 2 lett. m) e n), all'interno di un sistema in cui la differenziazione è divenuta un dato imprescindibile, garantiscono la tutela costituzionale del diritto allo studio e risultati qualitativamente soddisfacenti del servizio erogato, definendo “l'architettura del sistema scolastico”. L'art. 1 della Legge 28 marzo 2003 n. 53 prevede inoltre che il Governo, nell'esercitare la delega diretta alla definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione, operi “in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione”. Il rispetto di tale acquisizione implica necessariamente che le norme generali dovranno limitarsi a definire gli *obiettivi minimi* generali del sistema formativo e *gli standard valutativi* del sistema, nel rispetto della sfera di autonomia riconosciuta alle scuole sotto il profilo didattico e pedagogico.

Questa impostazione fondata sull'autonomia delle istituzioni scolastiche conduce alla destatalizzazione del servizio dell'istruzione; non spetta allo Stato istruire, ma è la scuola come comunità educante ad avere il compito dell'istruzione, con un ruolo specifico rispetto alla stessa famiglia, nell'ambito di norme generali statali. Tutto ciò si inserisce in una concezione comunitaria delle istituzioni scolastiche, con i dirigenti che sono leader educativi e i docenti che sono i principali protagonisti della ricerca e della didattica, in un contesto di forte interazione di ciascuna scuola con il territorio nelle sue varie componenti cointeressate allo sviluppo dei processi formativi.

Le comunità educative di docenti, genitori e studenti divengono destinatarie di ulteriori funzioni relative a questi profili in applicazione del criterio di sussidiarietà, inteso in senso orizzontale^{xxii}, che ogni livello istituzionale dovrebbe favorire in base all'art. 118 Cost.

Assume comunque rilievo il fatto che l'integrazione scolastica è una parte – importante, ma non esaustiva – dell'integrazione complessiva. Per favorire il processo di inclusione dei minori stranieri nelle città e nelle comunità, la scuola e il territorio devono lavorare in maniera congiunta, fianco a fianco, per far sì che i luoghi comuni diventino davvero luoghi di tutti.

d) La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Questa Corte ha recentemente affermato, nella sentenza *Oršuš and Others v. Croatia*^{xxiii}, che gli Stati parte della Convenzione sono obbligati a garantire a coloro che si trovano sotto la propria

giurisdizione il diritto di accesso alle istituzioni scolastiche esistenti in un dato momento e di dar loro la possibilità di trarre profitto dall'educazione ricevuta.

Tale autonomia si rispecchia anche nella definizione dei *curricula* scolastici che rientra nell'ambito delle funzioni specifiche delle istituzioni scolastiche, come espressione della loro ormai acquisita autonomia. Sempre nella sentenza *Oršuš and Others v. Croatia*, questa Corte ha ricordato che la predisposizione dei *curricula* scolastici ricade all'interno delle competenze degli Stati parti, questione su cui, dunque, la Corte ha già previsto di non avere competenza.

In materia di istruzione viene comunque garantito un certo margine di autonomia agli Stati. La Commissione europea dei diritti dell'uomo, chiamata ad esaminare tali questioni prima che vi fosse l'unica giurisdizione di questa Corte, ha riconosciuto allo Stato la facoltà di imporre *standards* minimi di accesso a scuole ed istituti (Comm. Sent. N. 7571/1976, Comm. sent. 8844/1980). Tale prassi, cd. del "numero chiuso" è stata, inoltre, giudicata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale italiana con la sent. 383/1998, purché avvenga nel rispetto del principio di proporzionalità e non violi l'art. 14 CEDU, come già esplicitato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sent. 23 luglio 1968, al par. 32^{xxiv}.

La violazione relativa alla seconda parte dell'art. 2 Prot. 1 non è stata sollevata dai ricorrenti, non essendo minimamente intaccato "il diritto dei genitori a provvedere ad un'educazione e ad un insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche".

Da quanto precedentemente affermato risulta che le allegazioni dei ricorrenti sono pertanto prive di fondamento, limitandosi a paventare una generica e non meglio definita violazione del diritto all'istruzione, garantito, al contrario, dalla Legge *Bianchi-Rossi*.

Per questi motivi il Governo italiano chiede a Codesta Eccellentissima Corte una dichiarazione sull'infondatezza del ricorso.

2. Art. 2 del Protocollo 1 in combinato disposto con l'art. 14 della CEDU

Il Governo italiano ritiene che la Legge *Bianchi-Rossi* non sia discriminatoria nei confronti delle minoranze, dal momento che il sistema educativo previsto è ugualmente applicabile ai cittadini italiani ed agli stranieri. La Legge si limita, infatti, a stabilire legittime differenze di trattamento

esclusivamente sulla base delle competenze linguistiche ed al solo scopo di migliorare l'istruzione degli alunni. Per coloro che presentano difficoltà nell'esprimersi in lingua italiana la Legge prevede, dunque, una particolare attenzione all'alfabetizzazione.

a) La Legge Bianchi-Rossi e gli obblighi internazionali relativi al divieto di discriminazione nell'istruzione

L'operato del legislatore italiano si può qualificare come adempimento di specifici obblighi internazionali aventi natura progressiva.

In primo luogo, la Legge *Bianchi-Rossi* è da considerarsi come “provvedimento atto a favorire la regolare frequenza scolastica e la riduzione del tasso di abbandono”, rispondente a quanto richiesto dall'art. 28 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989.

La Legge *Bianchi-Rossi* è, inoltre, configurabile come “misura positiva”, volta alla creazione di una situazione di discriminazione transitoria al fine di avvantaggiare gruppi vulnerabili. Tali misure sono state ritenute legittime dal Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, purché abbiano il fine di recuperare posizioni svantaggiate e vengano rimosse al raggiungimento dell'obiettivo prefissato (*General Comment* n. 13 del 1999).

La Legge, in terzo luogo, istituendo un “sistema educativo separato per motivi linguistici”, aderisce a quanto espressamente previsto dall'art. 2 della Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione dell'UNESCO del 1960. Tale articolo esonera, infatti, i sistemi educativi differenziati dal divieto di discriminazione, a condizione che garantiscano un eguale accesso all'istruzione, insegnanti egualmente qualificati e non siano finalizzati all'esclusione di un gruppo sociale.

La Legge *Bianchi-Rossi*, infine, fa parte di uno specifico “piano d'azione nazionale” volto all'alfabetizzazione e istruzione dei bambini che si trovano sul territorio nazionale, come enfatizzato dalla Conferenza mondiale sull'educazione tenutasi a Jomtien (Thailandia) nel 1990, nell'ambito della quale è stata adottata la Dichiarazione mondiale sull'educazione e il programma *Education For All* (EFA), e dal Forum mondiale di Dakar del 2000, che ha inteso rafforzare il programma EFA con il documento *Education For All: Meeting our Collective Commitments*.

Non si può dimenticare che la Legge *Bianchi-Rossi* è, poi, il risultato di una riflessione lunga e articolata, avviata nell'ottobre 2008, con il coinvolgimento di attori nazionali e comunitari

sui temi dell'istruzione e dell'integrazione. Tale provvedimento normativo è stato adottato tenendo in alta considerazione il parere espresso dalla Commissione europea sulle "classi ponte".

A seguito di un'interrogazione al Parlamento europeo, posta dagli onorevoli Maria Grazia Pagano (PSE) e Gianni Pittella (PSE), successiva all'approvazione della mozione 1-00033 Cota e altri da parte della Camera dei Deputati, il Commissario europeo per l'istruzione, la formazione, la cultura e la gioventù Jàn Figel' si è espresso nel senso di considerare le "classi ponte", qualora rispondano a determinati criteri, un valido strumento in risposta "all'esigenza fondamentale dell'insegnamento della lingua" e "dell'integrazione [degli alunni stranieri] nel sistema scolastico tradizionale". Lo stesso Commissario ha specificato che le "classi ponte", dal momento che rappresentano una soluzione temporanea, non sono affatto assimilabili a forme di segregazione, intesa come "concentrazione in alcune scuole di alunni immigrati o di minoranze etniche"^{xxv}.

Sulla base di queste considerazioni il dibattito si è arricchito, dando la possibilità al Parlamento italiano di adottare, nel luglio 2009, la Legge *Bianchi-Rossi* che costituisce un provvedimento mirato ed in linea con l'orientamento europeo in materia di istruzione.

b) La Legge Bianchi-Rossi come misura legittima, proporzionata e funzionalmente orientata alla realizzazione effettiva del diritto all'istruzione

Si rende necessario specificare la nozione di eguaglianza, alla luce delle differenze di trattamento operate dal legislatore italiano. Nella giurisprudenza della Corte europea la sentenza "*Régime linguistique de l'enseignement en Belgique*" (sent. 23 luglio 1968, Serie A n. 6) fissa i principi cardine a cui si sono ispirati gli organi giurisdizionali della Convenzione. I tre requisiti individuati sono la differenza di situazioni, la legittimità dello scopo e la proporzionalità fra lo scopo perseguito ed i mezzi utilizzati.

Innanzitutto, una «distinzione può essere considerata discriminatoria solo se "manca di una giustificazione oggettiva e ragionevole", cioè se è volta a perseguire uno scopo illegittimo o in caso di mancanza di un "rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo da perseguire" », come sottolineato dalla Corte nella sentenza *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*^{xxvi}. In aggiunta a ciò è necessario ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, alle autorità nazionali è lasciato un certo margine di valutazione per determinare se e in quale misura delle differenze tra situazioni analoghe giustificano delle distinzioni di trattamento giuridico^{xxvii}.

i) In merito alla differenza di situazioni, la Legge *Bianchi-Rossi* prevede che l'assegnazione degli alunni nelle diverse tipologie di classi di insegnamento avvenga sulla base di un dato

oggettivamente riscontrabile, ossia la conoscenza della lingua italiana, e non a partire da differenze di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza o nascita, o di altro genere. Non ha rilevanza, quindi, la propria lingua madre, né la nazione o l'etnia di appartenenza. La Legge non prevede alcuna differenza fra cittadini italiani e stranieri, in quanto è possibile l'assegnazione di un bambino italiano alle classi di recupero. Le posizioni in comparazione, in tal caso, sarebbero, secondo quanto lamentato dai ricorrenti, bambini italiani e bambini Rom, categorie, a loro dire, preventivamente diversificate dal legislatore per motivazioni di appartenenza etnica. In realtà, non sussiste una predeterminata distinzione tra situazioni giuridiche, né tanto meno basata su motivi etnici. Al contrario, vengono istituite due tipologie di classi di insegnamento, a seconda delle capacità di comprensione della lingua italiana, creatisi sulla base di un evento successivo - il test preselettivo - cui consegue un percorso didattico differenziato, proprio al fine di raggiungere l'eguaglianza di quegli strumenti di apprendimento, che svolgeranno la funzione di sostegno per gli insegnamenti superiori.

ii) Per ciò che attiene alla valutazione sulla legittimità dello scopo, si ricorda che il fine della Legge in questione è quello di migliorare l'istruzione, garantendo a tutti gli alunni delle scuole elementari un livello minimo di conoscenza della lingua italiana, ritenuto un requisito essenziale per l'apprendimento di tutte le altre materie di insegnamento.

La differenziazione di trattamento prevista dalla Legge è orientata nel senso di fornire gli strumenti cognitivi e didattici a bambini iscritti al primo anno delle scuole elementari, quindi, orientativamente di età compresa tra i 5 e 6 anni. Ciò al solo fine di rendere loro fruibile il percorso scolastico successivo.

Il fine è, dunque, non solo legittimo, ma costituzionalmente garantito: concentrare l'attenzione sui bambini che dimostrano di avere difficoltà nella lingua italiana sulla base di un test iniziale, per evitare, nei cicli di studio di livello superiore, una menomazione sostanziale del loro diritto all'istruzione, dovuta alla prevedibile ed inevitabile asimmetria tra ciò che viene insegnato e ciò che viene recepito.

Anzi, l'azione intrapresa dal legislatore italiano rappresenta un *plus specialis* rispetto al più generale dovere di garantire l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare, in quanto prevede misure positive atte ad attuare una eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) oltre a quella formale (art. 3, c. 1, Cost.).

L'importanza della conoscenza della lingua è stata ribadita anche a livello internazionale: l'11 febbraio 2003 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha inaugurato il Decennio delle Nazioni Unite per l'alfabetizzazione 2003-2012 (*Literacy Decade*). Nel testo della risoluzione n.

56/116 “*Literacy as freedom*” si legge infatti che non si può parlare di accesso all’apprendimento senza un’alfabetizzazione di qualità.

iii) Esaminiamo, infine, il terzo requisito che identifica un comportamento non discriminatorio: la proporzionalità fra lo scopo perseguito ed i mezzi impiegati.

Lo scopo perseguito dal legislatore italiano è quello di colmare il divario linguistico tra gli alunni delle scuole elementari, situazione di fatto obiettiva (sub punto i), in linea con l’interesse pubblico a vedere realizzati più alti *standards* di istruzione e di integrazione nazionale (sub punto ii). Il sistema ideato dalla Legge *Bianchi-Rossi* prevede, quindi, la creazione all’interno di una stessa scuola di classi sperimentali con un curriculum speciale. La sperimentazione rappresenta la possibilità autonoma per la scuola di dare vita a processi di rinnovamento didattico, dal proprio interno, collegati alle situazioni reali, evitando forme di sclerotizzazione a fronte della lentezza e della complessità con cui vengono modificati i programmi d’insegnamento^{xxviii}.

Al fine di garantire un livello minimo a tutti gli alunni è stato previsto un curriculum “facilitato”: la Legge prevede ed, anzi, auspica il passaggio da una classe di recupero ad una ordinaria. Perché ciò sia possibile è implicitamente evidente che il programma delle “classi di recupero” non deve presentare differenze sostanziali e comunque deve permettere, senza ulteriori integrazioni di conoscenze, il passaggio da una classe all’altra.

I programmi di sostegno previsti per le scuole elementari dalla Legge *Bianchi-Rossi*, prevedono un recupero della lingua italiana negli anni in cui l’insegnamento si configura ancora come un gioco. Tutti i maggiori studiosi della glottodidattica, e precisamente della “didattica della lingua” straniera nella scuola elementare, sostengono il ruolo fondamentale dell’*approccio ludico*^{xxix}. Infatti, si sono imposti nuovi orientamenti di studio focalizzati sullo sviluppo della *competenza comunicativa*, nel senso di “una *fusione funzionale tra capacità linguistica e capacità sociale o pragmatica*. L’oggetto di indagine è diventato conseguentemente l’azione del bambino, visto nella sua *vitale congiunzione tra gioco e discorso*^{xxx}”.

Inoltre, tali “classi di recupero”, come già detto, sono dedicate sia a bambini italiani che stranieri. Non è riscontrabile, quindi, la compressione di un interesse soggettivo attribuibile in capo ai bambini inseriti in tali classi, in quanto viene garantito il loro diritto all’istruzione nel più alto grado possibile, ossia sotto l’ulteriore profilo di una individualizzazione dei programmi di studio in funzione delle loro esigenze formative attuali e successive. L’intensificazione dell’insegnamento della lingua italiana costituisce la necessaria base formativa per le successive fasi di studio, attività lavorative e per una piena integrazione sociale. La riduzione delle nozioni minime elementari a favore di un miglioramento della lingua, al fine di comprendere gli insegnamenti di livello superiore, infatti, costituisce un metodo per favorire lo sviluppo della personalità dei bambini.

Questo orientamento è confermato anche da rinomati studi pedagogici che sottolineano l'importanza della personalizzazione dei percorsi formativi e la c.d. "educazione personalizzata". Un contributo importante è giunto dagli studi del pedagogista ed educatore spagnolo Victor Garcia Hoz che hanno mostrato che "le probabilità di successo educativo sono direttamente proporzionali agli sforzi compiuti per rispondere in modo specifico e singolare ai bisogni educativi personali"^{xxxix}. Lo studioso Howard Gardner, psicologo statunitense e professore presso l'università di Harvard, nella sua nota teoria delle intelligenze multiple, auspica l'abbandono dell'idea di una scuola come erogatrice di formazione uniforme ed uguale per tutti^{xxxix}.

Il sistema di insegnamento ideato dalla Legge *Bianchi-Rossi*, non crea, dunque, alcuno svantaggio educativo né culturale, è calibrato a seconda delle esigenze degli alunni e si rivela in tal modo opportuno ed efficace rispetto allo scopo perseguito. Tutto ciò ha come fine ultimo quello di prevenire eventuali difficoltà di apprendimento nel futuro, garantendo così pari opportunità in materia di accesso alla scuola e una uniformazione del livello culturale per i successivi cicli scolastici. La Legge *Bianchi-Rossi* disciplina, infatti, esclusivamente il ciclo delle classi elementari, ritenendo cinque anni sufficienti a colmare eventuali lacune linguistiche degli alunni, rendendo così effettivo il diritto all'istruzione, sotto il profilo specifico dell'alfabetizzazione.

È, infine, opportuno rilevare che la "separazione" tra gli alunni avviene soltanto nelle ore di lezione, lasciando impregiudicata ogni effettiva possibilità di integrazione linguistica e culturale basata sulla conoscenza diretta dei bambini – non mediata dall'attenzione in classe – durante le ore ricreative, della mensa e nelle altre attività extracurricolari comuni a tutti gli alunni. In tal modo si rendono compatibili le due esigenze di integrazione, da un lato quella linguistica, dall'altro quella culturale, tipica dei momenti ricreativi.

c) Sulla equivalenza dei programmi di studio relativi alle classi ordinarie e alle classi sperimentali

Sulla base della documentazione presentata dai ricorrenti non si rilevano elementi di prova sufficienti che attestino, in modo efficace e oggettivamente valutabile, la differenza qualitativa e quantitativa dei programmi scolastici relativi alle classi sperimentali, che il Governo ritiene essere dello stesso livello. Quanto alle statistiche relative al passaggio dalle classi preparatorie alle classi ordinarie, il Governo ritiene che il dato del 20% riferito al superamento del test da parte degli alunni che hanno frequentato il primo anno, non possa essere addotto dai ricorrenti quale dato oggettivamente valutabile alla luce della natura sperimentale ed innovativa del progetto.

Di conseguenza, non sussistono ancora termini di paragone che consentano di valutare la riuscita finale del provvedimento. È importante ricordare che tale provvedimento nasce dalla necessità di individuare un sistema volto a ridurre la dispersione scolastica incidente principalmente sui ragazzi stranieri in rapporto al livello di conoscenza della lingua italiana, nonché misure di accompagnamento per la loro integrazione all'interno e all'esterno dell'ambito scolastico.

La Legge *Bianchi-Rossi* si inserisce in un più ampio contesto di politiche di integrazione volte ad evitare l'esclusione sociale dei bambini, anche stranieri, e a garantire pari opportunità di accesso alla scuola e, in prospettiva futura, al mondo del lavoro e alla vita sociale, politica e culturale del Paese, assicurando la piena integrazione di tutti gli individui.

La disomogenea distribuzione territoriale di alunni con cittadinanza non italiana ha determinato la necessità di adeguare gli aspetti organizzativi e didattici all'attività di integrazione degli alunni stranieri; la più elevata consistenza di alunni stranieri si trova nella scuola primaria e secondaria di I grado (il 7,7% frequenta la primaria, il 7,3% la secondaria di I grado, il 6,7% la scuola dell'infanzia)^{xxxiii}.

La normativa vigente in materia di istruzione e, nel caso specifico la Legge *Bianchi-Rossi*, non può essere in alcun modo considerata discriminatoria nei confronti dei ricorrenti o di altri bambini, anche alla luce dei provvedimenti adottati dallo Stato italiano al fine di garantire e di sviluppare una piena integrazione dei bambini stranieri nel tessuto sociale italiano. La carenza di formazione linguistica potrebbe, al contrario, essere assunta come fattore di selezione e di discriminazione. Per tale motivo, la scuola elementare riconosce nella conquista degli strumenti linguistici uno scopo fondamentale, pregiudiziale a tutte le altre acquisizioni attuali e successive. E, infatti, a partire dagli anni '80, nel testo dei nuovi programmi didattici per la scuola elementare, non soltanto la lingua italiana figura al primo posto, ma pure si afferma che "la lingua ha un ruolo centrale, sia per il contributo che offre allo sviluppo generale dell'individuo, sia per il carattere pregiudiziale che una buona competenza linguistica ha sulle altre acquisizioni"^{xxxiv}.

A tal proposito, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha presentato le "*Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni*" (C. M. 93/2006) e con la Circolare Ministeriale 1 marzo 2006 n. 24, ultima in ordine di tempo di una serie di Circolari Ministeriali su questi temi, ha ribadito come l'azione degli istituti deve essere finalizzata a mettere in atto le "*migliori pratiche per l'integrazione di tutti nella scuola e per un'educazione interculturale, con l'obiettivo di delineare una scuola capace di valorizzare le tante identità e di far dialogare la molteplicità delle culture*".

Queste indicazioni ministeriali si inseriscono in un quadro di altri strumenti predisposti nel corso degli anni per garantire il migliore inserimento degli alunni a scuola. Fra le altre Circolari

Ministeriali contenenti disposizioni su questi temi ricordiamo la C. M. 8 settembre 1989, n. 301, *“Inserimento degli alunni stranieri nella scuola dell’obbligo. Promozione e coordinamento delle iniziative per l’esercizio del diritto allo studio”*; la C. M. 26 luglio 1990, n. 205, *“La scuola dell’obbligo e gli alunni stranieri. L’educazione interculturale”*; la Circolare Ministeriale 2 marzo 1994, n. 73, *“Dialogo interculturale e convivenza democratica: l’impegno progettuale della scuola”*, considerata caposaldo dell’educazione interculturale.

La Circolare n. 205, in particolare, considera gli alunni stranieri quali “bambini e bambine, ragazzi e ragazze con le loro individualità e differenze, fra cui l’appartenenza ad una diversa etnia, che si colloca come una delle variabili da prendere in considerazione”. In questa circolare si rende esplicita la tematica dell’educazione interculturale quale condizione strutturale della comunità multiculturale; la diversità, è qui ricordato, va letta come risorsa positiva per la crescita delle persone e della società.

La Legge 28 marzo 2003 n. 53 di riforma dell’ordinamento scolastico e le successive modifiche apportate dalla Legge 40/2007 sottolineano il carattere inclusivo della scuola italiana. Si afferma, infatti, che “è promosso l’apprendimento in tutto l’arco della vita e sono assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all’inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locale, nazionale ed europea”.

Nei testi sopramenzionati si prevede, inoltre, che lo sviluppo delle potenzialità di tutti gli allievi possa avvenire attraverso la personalizzazione dei piani di studio per la costruzione di percorsi educativi e didattici appropriati a ciascuno studente.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto scuola 2002/05, all’art. 9, prevede “misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l’emarginazione scolastica”. Esso ha collocato in un’unica previsione normativa le situazioni territoriali relative alle suddette aree, ha ricompreso in un quadro contrattuale unitario gli obiettivi di lotta all’emarginazione scolastica, ha trasferito alcune competenze degli uffici centrali a quelli regionali, ha prefigurato specifiche modalità di raccordo e collaborazione tra le istituzioni scolastiche.

La stessa normativa italiana sull’immigrazione contiene indicazioni utili sulla funzione e sull’uso dei cosiddetti “spazi dotati di strumenti appositamente dedicati”, demandando alle scuole e agli Enti locali l’iniziativa e la gestione di tali spazi e strumenti mirati all’istituzione di percorsi specifici di alfabetizzazione linguistica, di durata variabile. La tutela del diritto di accesso alla scuola del minore straniero trova, infatti, la sua fonte normativa nella Legge 6 marzo 1998 n. 40

sull'immigrazione e nel Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 “*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”. L'articolo 38 della Legge 40/98 è intitolato “*Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale*”^{xxxv}. La Legge 30 luglio 2002 n. 189 ha confermato le procedure di accoglienza degli alunni stranieri nella scuola.

Per quanto riguarda l'inserimento degli alunni nelle classi, la normativa ora menzionata sancisce il diritto e l'obbligo di tutti i minori stranieri, sia regolari che non, di essere inseriti nel sistema scolastico italiano in una classe corrispondente alla loro età anagrafica, salvo che il collegio docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenuto conto di diversi fattori fra cui “la competenza, l'abilità e i livelli di preparazione dell'alunno”. La normativa specifica, inoltre, che i programmi scolastici possono essere “adattati ai livelli di competenza dei singoli alunni stranieri” e che possono essere attivati specifici “interventi per facilitare l'apprendimento della lingua italiana”.

Queste disposizioni mirano ad evitare il concreto rischio che i minori stranieri “irregolari” – non ottemperando all'obbligo di istruzione – siano avviati precocemente al lavoro minorile e vengano sfruttati in forme di accattonaggio.

Analoghe iniziative sono previste, con la collaborazione degli Enti locali per i bambini Rom e Sinti.

Si ricorda, infine, che l'Italia ha ratificato le Convenzioni OIL n. 138 del 1973 “*relativa all'età minima per l'assunzione all'impiego*”^{xxxvi} e n. 182 del 1999 “*sulle peggiori forme di lavoro minorile*”^{xxxvii}.

d) Il sistema istituito dalla L. Bianchi-Rossi in comparazione con i provvedimenti nazionali degli altri Stati europei

Il quadro normativo italiano in materia di istruzione e di integrazione, in cui si inserisce anche la Legge *Bianchi-Rossi*, è stato influenzato nel corso degli ultimi anni anche dalle indicazioni provenienti dall'Europa. In ambito europeo, la dimensione interculturale dell'istruzione è sviluppata dal Trattato di Maastricht e in altri documenti dell'Unione Europea nonché del Consiglio d'Europa tra i quali la C.M. 2 marzo 1994, n. 73 recante il titolo “*Il Dialogo interculturale e la convivenza democratica*”.

Si ricordano le raccomandazioni dell'*European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) all'Italia. Nel suo secondo rapporto, pubblicato nell'aprile 2002, l'ECRI, dopo aver notato che il numero di bambini non italiani ha registrato nelle scuole elementari un netto aumento, aveva raccomandato alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per fornire a tali

bambini un adeguato insegnamento dell'italiano come seconda lingua^{xxxviii}. Nell'ultimo rapporto, reso noto nel maggio 2006, l'ECRI invita le autorità italiane ad intensificare gli sforzi compiuti per fornire agli allievi non italiani il sostegno scolastico necessario perché possano effettivamente godere di pari opportunità nell'ambito dell'insegnamento^{xxxix}. La Commissione raccomanda, in particolare, che venga migliorata la disposizione relativa a un insegnamento di buona qualità dell'italiano in quanto seconda lingua. L'ECRI osserva, inoltre, l'importanza, di indirizzare particolare attenzione a tutti i livelli dell'istruzione, compresa la scuola secondaria, e di fornire un sostegno finanziario adeguato alle organizzazioni della società civile che si adoperano per promuovere le pari opportunità per tutti gli allievi.

Le disposizioni europee in materia di istruzione ed integrazione hanno trovato riscontro in numerosi Paesi europei che, nel corso degli anni, hanno provveduto ad istituire sistemi educativi che prendono in considerazione queste tematiche. La maggior parte dei Paesi europei ha creato appositi programmi d'istruzione per bambini immigrati, allo scopo di attuare un percorso breve o medio di alfabetizzazione linguistico-culturale del Paese di accoglienza^{xl}.

Si ricorda, ad esempio, il caso della Francia. Nella circolare n. 2002-063 del 20 marzo 2002 e nella circolare dell'aprile dello stesso anno, intitolata "*Organisation de la scolarité des élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages*", si legge che la padronanza del francese è un fattore essenziale per l'integrazione del fanciullo e la scuola ha l'obbligo di assicurare le migliori condizioni per l'apprendimento della lingua. Ogni fanciullo, una volta arrivato in Francia, deve essere sottoposto ad una valutazione del suo livello di francese e, tramite un colloquio, devono essere testate le sue conoscenze negli altri campi disciplinari; devono, infine, trasparire i suoi interessi, che possono essere utili punti di appoggio per il lavoro di partenza. Il materiale raccolto permette di tracciare un profilo del nuovo arrivato. I bambini devono essere, in ogni caso, regolarmente iscritti nelle classi comuni secondo il principio dell'età. L'obiettivo è che possano seguire al più presto possibile i programmi di una classe ordinaria.

In Germania, gli immigrati senza conoscenza della lingua tedesca sono obbligati a frequentare i corsi di integrazione e l'inosservanza di questo obbligo ha conseguenze negative sulla concessione del permesso di soggiorno. Ogni Land ha organizzato diversamente l'insegnamento con classi preparatorie per bambini senza nessuna conoscenza della lingua tedesca.

In Grecia le scuole con un gran numero di alunni stranieri organizzano classi propedeutiche o sezioni preparatorie per l'insegnamento del greco come della lingua di origine, per facilitare l'integrazione dei bambini nel sistema educativo e sociale. In tali classi si utilizzano materiali didattici specifici.

Nel Regno Unito la Legge del 2002 sulla nazionalità, l'immigrazione e l'asilo permette al Governo di creare dei centri d'accoglienza per i richiedenti asilo con l'obiettivo di fornire loro un insegnamento adeguato e centri per l'apprendimento della lingua.

In Svezia, addirittura, i bambini che hanno fatto domanda per il permesso di soggiorno o che dispongono di un permesso a durata limitata, pur disponendo del diritto all'educazione, non sono, in ogni caso, obbligati ad andare a scuola.

In Irlanda sono state create delle classi di *"initiation/immersion"* per l'apprendimento della lingua inglese. Solo a seguito di miglioramenti in questo campo, gli alunni sono integrati nelle classi ordinarie, pur continuando a usufruire di un apposito supporto linguistico fuori dalla classe ordinaria.

Anche in Austria, in alcuni casi si è reso necessario creare delle classi speciali per i bambini immigrati.

Tutto ciò sta a sottolineare come in vari Paesi europei esistono soluzioni simili per l'organizzazione della vita scolastica dei bambini immigrati allo scopo di favorire la loro integrazione.

Tra i diversi sistemi di insegnamento esiste un modello separato sia di tipo *"transitorio"* sia di *"lunga durata"*. Nel primo, i bambini immigrati sono raggruppati e separati dagli altri bambini per un breve periodo al fine di beneficiare di un inquadramento specifico dei loro bisogni; nel secondo, sono costituite delle classi speciali per uno o più anni scolastici in cui gli alunni sono raggruppati in base al loro livello di competenza della lingua d'insegnamento^{xli}.

VI. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA CEDU

I ricorrenti lamentano, inoltre, la violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Secondo l'opinione dei ricorrenti, il loro inserimento all'interno di *"classi di recupero"*, caratterizzate da curriculum considerato di livello inferiore rispetto a quello delle classi ordinarie, costituirebbe un trattamento *"inumano e degradante"*, aggravato, sempre a loro dire, dalla presenza di coetanei con disabilità, a tal punto da configurare una umiliazione unita ad un grave pregiudizio educativo, psicologico ed emotivo.

In tale circostanza è necessario ricordare il contenuto dell'articolo 3 della CEDU che recita:

"No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment"

Lo Stato italiano sostiene che l’inserimento dei ricorrenti all’interno di classi sperimentali non possa ritenersi, in alcun modo, espressione di un trattamento inumano o degradante in quanto non sussiste la soglia minima di gravità richiesta affinché possa parlarsi di una violazione di tale portata.

La fattispecie descritta dall’art. 3 della CEDU “*Divieto di tortura*” non si riferisce affatto al presente caso. Dai lavori preparatori^{xlii} e dalla giurisprudenza della Corte si desume infatti che essa attribuisca un valore assai grave a tale violazione.

L’art. 3 della Convenzione riconosce uno dei più importanti valori delle società democratiche. Diversamente dalla maggior parte delle disposizioni sostanziali della Convenzione, l’art. 3 non prevede eccezioni né alcuna deroga ad esso è ammessa ai sensi dell’art. 15 § 2 anche nel caso di eventi di pericolo pubblico che minaccino la vita della nazione (v. caso *Labita c. Italia* [GC], n. 26772/95, § 119, ECHR 2000-IV, e caso *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 95, ECHR 1999-V). La Convenzione vieta in termini assoluti la tortura ed i trattamenti e le pene inumani e degradanti, a prescindere dal comportamento della persona coinvolta (v. caso *Chahal c. Regno Unito*, sentenza del 15 novembre 1996, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1996-V, p. 1855, § 79; caso *V. c. Regno Unito* [GC], n. 24888/94, § 69, ECHR 1999-IX; e caso *Ramirez Sanchez c. Francia* [GC], n. 59450/00, § 116, ECHR 2006-IX).

Nell’accertamento di una violazione dell’art. 3, la Corte ha adottato lo standard della prova “al di là di ogni ragionevole dubbio”. Tuttavia, tale prova può derivare dalla coesistenza di un insieme di indizi gravi, precisi e concordanti o da simili inconfutabili presunzioni di fatto (v. caso *Ramirez Sanchez*, sopra citato, § 117).

Il maltrattamento deve avere un livello minimo di gravità perché possa rientrare nell’ambito dell’art. 3. Stabilire se ci sia questa soglia minima dipende da tutte le circostanze del caso, quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici e mentali e, in alcuni casi, il sesso, l’età e lo stato di salute della vittima (v. caso *Irlanda c. Regno Unito*, sentenza del 18 gennaio 1978, Serie A n. 25, p. 65, § 162, caso *Jalloh c. Germania* [GC], n. 54810/00, § 67, ECHR 2006-IX e caso *Kafkaris c. Cipro* [GC] n° 21906/04, § 95, CEDH 2008).

La Corte ha giudicato un trattamento “inumano” soprattutto nelle circostanze in cui tale trattamento è stato applicato con premeditazione e laddove abbia causato sia delle lesioni corporali, sia delle gravi sofferenze fisiche o mentali (v. caso *Labita*, sopra citato, § 120, e *Ramirez Sanchez*, sopra citato, § 118).

La Corte ritiene che un trattamento sia “degradante” quando è tale da suscitare nelle vittime sentimenti di terrore, angoscia ed inferiorità, al punto da umiliarle e svilirle ed eventualmente

romperne la resistenza fisica e morale, o quando è tale da portare la vittima ad agire contro la sua volontà o coscienza (v. *inter alia*, caso *Keenan c. Regno Unito*, n. 27229/95, § 110, ECHR 2001-III, e caso *Jalloh*, sopra citato, § 68, *Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 92, CEDH 2000-XI).

Con riferimento alla sentenza *Oršuš and others v. Croatia*^{xliii} la Corte ha affermato che i fatti avvenuti, riportati dai ricorrenti, analoghi al caso in questione, non presentassero caratteristiche di gravità tali da configurare un “trattamento inumano o degradante”.

I ricorrenti non hanno dimostrato di aver subito un pregiudizio tale da raggiungere il livello di sofferenza che configura tali trattamenti. Inoltre, l’inserimento dei ricorrenti in classi sperimentali non rivela alcun segno o intenzione di umiliarli o di un minor rispetto della loro dignità.

Lo scopo della Legge *Bianchi-Rossi* è, al contrario, quello di fornire una migliore tutela degli alunni con difficoltà linguistiche per garantire loro una maggiore integrazione nel contesto scolastico e sociale.

Né, d’altro canto, i ricorrenti possono ritenere umiliante l’inserimento nelle stesse classi di alunni disabili, ai quali sono riconosciuti gli stessi diritti di qualsiasi altro bambino^{xliv}. C’è inoltre da considerare che ciascun bambino disabile si vede attribuito il diritto ad un insegnante di sostegno^{xlv}, motivo ulteriore per cui non può configurarsi alcuna forma di ostacolo o di aggravante all’apprendimento degli altri alunni.

Per le suddette motivazioni, il Governo italiano chiede a Codesta Eccellentissima Corte di respingere, ritenendola manifestamente infondata, la doglianza dei ricorrenti relativa alla violazione del suddetto articolo 3 della CEDU. Ciò in considerazione anche dell’eccezione, rilevata in sede preliminare, del mancato esperimento dei mezzi di ricorso interni in senso orizzontale (par. 3 capo III).

VII. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL’ART. 13 DELLA CEDU

I ricorrenti adducono, infine, la violazione dell’art. 13. Tale articolo prevede che:

“Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity”.

1. Il sistema di tutela giurisdizionale previsto dall’ordinamento italiano

Il sistema delle tutele che il nostro ordinamento offre ai cittadini “contro gli atti e i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti privati che la legge ad esse equipara” è garantito dall’impianto giurisdizionale della “Giustizia amministrativa”. Come noto, il sistema di Giustizia amministrativa adottato in Italia è quello della “doppia giurisdizione”, secondo il quale sono previsti due ordini di giurisdizione: ordinaria e amministrativa, garantiti dal comma 1 dell’art. 113 Cost.: “Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”.

Per ciò che concerne i mezzi esperibili nel caso concreto, si richiama quanto già precisato nelle eccezioni preliminari (sub parr. 1 e 2 del capo III).

2. Effettività dei mezzi di ricorso interni: accessibilità ed adeguatezza

Venendo ai requisiti dei mezzi di ricorso interni, la giurisprudenza della Corte ha specificato che per essere effettivi, questi ultimi, debbano rispondere ai criteri di accessibilità ed adeguatezza. La Corte, nelle sentenze *Deweert v. Belgium*^{xlvi}, *L.C.B. v. United Kingdom*^{xlvii}, *H. v. Belgium*^{xlviii}, ha definito un ricorso accessibile quando non si presentano “impedimenti di qualsiasi natura, giuridica o politica” al suo esperimento. Tale principio costituisce una regola di diritto internazionale consuetudinario, generalmente riconosciuta^{xlix}.

La Corte ha stabilito che, perché un ricorso sia considerato accessibile, non solo in teoria, ma anche nella pratica, deve rispondere ad un certo grado di immediatezza.

Il secondo requisito dei mezzi di ricorso interni è “l’adeguatezza” che la dottrina ha specificato nei concetti, collegati e interdipendenti, di efficacia e sufficienza. Rispondono a queste caratteristiche, i ricorsi che permettono di rimuovere gli effetti e le conseguenze del torto subito, ponendo rimedio alle doglianze dei ricorrenti¹.

D’altra parte, la Corte ha più volte sottolineato che il semplice fatto di nutrire dei dubbi circa le prospettive di successo di un dato ricorso, che non è di tutta evidenza votato all’insuccesso non costituisca una valida ragione per giustificare la mancata utilizzazione dei ricorsi interni. La giurisprudenza della Corte ha, infatti, più volte ricordato che anche qualora sussistano dubbi circa l’efficacia di un ricorso interno, questo vada *comunque* esperito^{li}. L’inefficacia di un ricorso non

può infatti essere dedotta a priori e dunque ritenere di essere esonerati dall'esperirlo. A conferma di tale orientamento si richiama il caso *Casati contro Italia*^{lii}: nella decisione la Commissione, pur riconoscendo la "tortuosità" del percorso giudiziario proposto dal Governo italiano, ha statuito che il ricorso avrebbe comunque dovuto essere esperito. In tale circostanza la Corte ha rigettato il ricorso dichiarandolo irricevibile per mancato esperimento dei mezzi di ricorso interni. A ulteriore conferma di tale orientamento si richiamano anche le sentenze *Akdivar and others v. Turkey*, 16 settembre 1996^{liii}, *Van Oosterwijck v. Belgium* del 6 novembre 1980^{liv}; *Koltsidas, Fountis, Androutsos and others v. Greece*^{lv}.

Come noto, la regola del previo esaurimento dei mezzi di ricorso interno si fonda sui principi di sovranità, di dominio riservato e di sussidiarietà.

Nel 1975 l'Italia ha ratificato, con legge 13 ottobre 1975 n. 654, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, nella quale viene ricompreso anche il diritto all'istruzione (art. 5 [e] [v]). Al momento della firma l'Italia ha, inoltre, avanzato una dichiarazione nella quale afferma che: "Le corti ordinarie, nell'ambito delle loro rispettive competenze, assicureranno a ciascuno rimedi effettivi contro atti di discriminazione razziale che costituiscano violazione dei suoi diritti umani e libertà fondamentali, come previsto dall'art. 6 della Convenzione. Il risarcimento per ogni danno che fosse stato sofferto in conseguenza di un atto di discriminazione razziale che costituisca illecito civile o penale sarà dovuto dalla persona responsabile per tale atto".

Infine, secondo il generale principio dell'assorbimento dei vizi del provvedimento nei motivi di gravame, la mancata opposizione al provvedimento di assegnazione alla classe di recupero dinanzi al Preside può ritenersi "sanato" dal tempestivo ricorso all'autorità giurisdizionale preposta, cioè il TAR della Regione X. Ciò sta ad indicare che il sistema italiano garantisce un'accurata tutela contro i provvedimenti amministrativi, sia in sede di autotutela che giurisdizionale, soprattutto in seguito alla equiparazione, in sede di tutela giurisdizionale, degli interessi legittimi con i diritti soggettivi, ad opera della celebre sentenza 500/1999, Corte di Cassazione S.U.

Il Governo italiano chiede a Codesta Eccellentissima Corte di rigettare il ricorso di A. B. et alii per i motivi di cui sopra.

NOTE

Tutte le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono consultabili presso il sito internet www.echr.coe.int. Per quanto riguarda le Leggi nazionali, sono consultabili presso il sito internet "Norme in rete" www.nir.it.

ⁱ SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, XV edizione, 1989; CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008.

ⁱⁱ Art. 14, comma 3: "Il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti. In caso di inerzia o ritardo il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Qualora l'inerzia permanga, o in caso di grave inosservanza delle direttive generali da parte del dirigente competente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico, il Ministro può nominare, salvi i casi di urgenza previa contestazione, un commissario ad acta, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri del relativo provvedimento. Resta salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, lett. p) della legge 23 agosto 1988, n. 400. Resta altresì salvo quanto previsto dall'articolo 6 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni ed integrazioni, e dall'articolo 10 del relativo regolamento emanato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635. Resta salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità".

ⁱⁱⁱ Per la normativa sulla dirigenza scolastica si vedano anche: art. 25-bis del D. Lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993, aggiunto dall'art. 1 del D. Lgs. n. 59 del 6 marzo 1998; art. 25-ter, art. 14 comma 3 del D.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999 "Norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche".

^{iv} SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit.; CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit.

^v RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 130-134; ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Il mulino, Bologna, 1988, pp. 255 e ss.; CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 239.

^{vi} Ciò è stato affermato dalla ECHR, *Affaire Ielo c. Italie*, Requête n. 23053/02, Arrêt 6 décembre 2005.

^{vii} Si veda ad esempio, Commissione, dec. 11 gennaio 1961, 788/60, *Austria c. Italia*, *Annuaire*, vol. 4, pag. 116, spec. pp. 171-173; Commissione, dec. 29 settembre 1965, 1191/61, X c. *Repubblica Federale di Germania*, *Annuaire*, vol. 8, p. 107, spec. pp. 155-157; Corte, 19 marzo 1991, *Cardot c. Francia Serie A*, n. 200, par. 32.

^{viii} Ormai la dottrina e la giurisprudenza si sono espressi all'unanimità nel senso di riconoscere la natura di norma consuetudinaria, avente inoltre il carattere dell'inderogabilità e la valenza *erga omnes*, al principio di non discriminazione. *Infra multa*: CARBONE S. M., LUZZATTO R., SANTA MARIA A., (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 70-71, e relativa giurisprudenza internazionale; CAPOTORTI F., *Corso di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 68; PICONE P., *La distinzione tra norme internazionali di jus cogens e norme che producono obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, fasc. 1, pp. 5 ss.

^{ix} Article 2 – Droit à l'instruction. Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

^x Artikel 2 – Recht auf Bildung. Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden. Der Staat hat bei Ausübung der von ihm auf dem Gebiet der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen.

^{xi} PAVONE I. R., *Istruzione*, pp. 174-189, in MARCELLI F. (a cura di), *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Franco Angeli, 2007.

^{xii} ECHR, *Case Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, Application no. 7511/76; 7743/76, Judgment of 25 February 1982, Series A n. 48, § 33, p. 11.

^{xiii} General Comment "The Aims of Education" 17/04/2001, CRC/GC/2001/1, § 2.

^{xiv} General Comments "Right to education", 08/12/99, E/C.12/1999/10.

^{xv} Cfr. DELORS J., *Nell'educazione un tesoro. Rapporto all'UNESCO della Commissione internazionale sull'educazione per il XXI secolo*, Parigi, 1996, pp. 79 ss.

^{xvi} ECHR, *Case Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, Application no. 7511/76; 7743/76, Judgment of 25 February 1982, Series A n. 48.

^{xvii} La lista dei Paesi che hanno posto ratifiche e dichiarazioni al Protocollo 1 è reperibile presso il sito internet del Consiglio d'Europa:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=009&CM=8&DF=6/30/05&CL=ITA&VL=1>.

^{xviii} Article 26: (1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit. (2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious

groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace. (3) Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

^{xix} Si ricorda che la Dichiarazione dei diritti del fanciullo è stata adottata mediante risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a/res/1386 (XIV), approvata all'unanimità e senza astensioni il 20 novembre 1959.

^{xx} L'articolo 28 della Convenzione prevede: "Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità: a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo, e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo; e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola. Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano e in conformità con la presente Convenzione. Gli Stati parti favoriscono e incoraggiano la cooperazione internazionale nel settore dell'educazione, in vista soprattutto di contribuire a eliminare l'ignoranza e l'analfabetismo nel mondo e facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e ai metodi di insegnamento moderni. A tal fine, si tiene conto in particolare delle necessità dei paesi in via di sviluppo".

^{xxi} CARETTI P., *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità: scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003; CERULLI IRELLI V., (a cura di), *Verso il federalismo: normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004; TORCHIA L., *Potestà statutaria e amministrazione regionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, n. 131, p. 65 ss; TORCHIA L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1203; MODUGNO F., CARNEVALE P., (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la Legge costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, Milano, 2003; BERTAGNA, G., *L'autonomia delle scuole tra identità dell'educazione, paradigmi culturali e pratiche sociali*, in PAJNO, A., CHIOSSO, G., *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, 1997; DE MARTIN, G. C., *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive, Relazione al Convegno Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/3, 2004; SEMERARO A., *Il sistema scolastico italiano*, Carocci, Roma, 1998.

^{xxii} Il principio di sussidiarietà, invero, nella sua accezione sia orizzontale, qui oggetto di attenzione, che verticale, esprime un "criterio procedurale": si dice infatti principio di sussidiarietà "quel criterio in base al quale un tipo di azione (o una specifica azione) spetta prioritariamente ad un determinato soggetto [...] rispetto ad un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o ad integrazione del primo, se e solo se il risultato di tale sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza tale sostituzione". Cfr. RESCIGNO U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2002, Il Mulino, Bologna p. 14.

^{xxiii} ECHR, *Case Orsus and Others v. Croatia*, Application n. 15766/03, Judgment 17 July 2008.

^{xxiv} CEDH, *Affaire relative a certains aspects du regime linguistique de l'enseignement en Belgique*, Requête n. 1474/62-1691/62, Sent. 23 Juillet 1968, § 32.

^{xxv} Answer given by Mr Figel' on behalf of the Commission, 15 December 2008, E-5860/2008: "Temporary 'bridge' classes, for newly arrived foreign pupils who do not speak the language of the host country, have been put in place by many Member States. The aim is to provide newly arrived pupils with 'crash' courses in the language of instruction, in order to facilitate their further integration in mainstream education. Such language classes, if well implemented (for instance, if they have a clear target group, if their attendance is limited in time, if teachers have specific competences and training), may facilitate further integration in mainstream education. The Commission Green Paper on 'Migration and mobility: challenges and opportunities for EU education systems', published on 3 July, actually points to them as possible solutions to the fundamental need for language learning. The study on Integrating Immigrant Children into Schools in Europe, published by Eurydice in 2004, contains an overview of where and how such measures are adopted. In conclusion, the issue of temporary 'bridge' classes is very different from the one of long term segregation — that is, the concentration of immigrant or minority pupils in some schools. As long as the above distinction is maintained, in principle there is no discrimination on grounds of race or nationality. In any event, it is for the national courts to determine whether or not, in a given case, there is discrimination in the sense of Directive 2000/43/EC, taking into account all the elements of the concrete case in question".

^{xxvi} ECHR, *Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, Application n. 9214/80, 9473/81, 9474/81, 28 May 1985, par. 72.

^{xxvii} Conseil de l'Europe, Rapport explicatif sur le Protocole No. 12 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE No. 177), tratto da <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/177.htm>.

^{xxviii} FERRARESI F. R., FRABBONI F., LUCCHINI E., *Pedagogia, programmi e ordinamenti della scuola elementare*, La Nuova Italia, Firenze, 1995, pp. 491-495.

^{xxxix} TITONE R., *Il gioco come discorso: per un approccio ludico della glottodidattica*, in R. Titone (a cura di), *La lingua straniera*, Milano, Fabbri, 1990, pp. 83-92; TITONE R., *Una glottodidattica per la scuola elementare: la dimensione affettiva*, in G. FREDDI (a cura di), *Lingue straniere per la scuola elementare*, Padova, Liviana, 1987, pp. 47-54; PORCELLI G., *Lingua straniera*, in C. SCURATI (a cura di), *La nuova scuola elementare. Commento ai programmi 1985*, Brescia, La Scuola, 1986, pp. 92-112.

^{xxx} TITONE R., *Il gioco come discorso: per un approccio ludico della glottodidattica*, cit.

^{xxxi} GARCIA HOZ V., *L'educazione personalizzata*, a cura di ZANNIELLO G., Brescia, La scuola, 2005.

^{xxxii} GARDNER H., *Multiple Intelligences: New Horizons in Theory and Practice*, Basic Book, USA, 2006.

^{xxxiii} Dati reperibili presso il sito internet del MIUR www.pubblica.istruzione.it.

^{xxxiv} Relazione FASSINO P., in VERTECCHI B. (a cura di), *Scuola elementare e nuovi programmi*, Firenze, La Nuova Italia, 1982, pp. 281-299.

^{xxxv} Art. 38 T.U. Immigrazione. 1. I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. 2. L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. 3. La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni. 4. Le iniziative e le attività di cui al comma 3 sono realizzate sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato. 5. Le istituzioni scolastiche, nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, anche sulla base di convenzioni con le Regioni e gli enti locali, promuovono: a) l'accoglienza degli stranieri adulti regolarmente soggiornanti mediante l'attivazione di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie; b) la realizzazione di un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti regolarmente soggiornanti che intendano conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo; c) la predisposizione di percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza al fine del conseguimento del titolo dell'obbligo o del diploma di scuola secondaria superiore; d) la realizzazione ed attuazione di corsi di lingua italiana; e) la realizzazione di corsi di formazione anche nel quadro di accordi di collaborazione internazionale in vigore per l'Italia. 6. Le regioni, anche attraverso altri enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o istituti universitari. Analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigrati italiani che tornano in Italia, sono attuati specifici insegnamenti integrativi, nella lingua e cultura di origine. 7. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono dettate le disposizioni di attuazione del presente capo, con specifica indicazione: a) delle modalità di realizzazione di specifici progetti nazionali e locali, con particolare riferimento all'attivazione di corsi intensivi di lingua italiana nonché dei corsi di formazione ed aggiornamento del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado e dei criteri per l'adattamento dei programmi di insegnamento; b) dei criteri per il riconoscimento dei titoli di studio e degli studi effettuati nei paesi di provenienza ai fini dell'inserimento scolastico, nonché dei criteri e delle modalità di comunicazione con le famiglie degli alunni stranieri, anche con l'ausilio di mediatori culturali qualificati; c) dei criteri per l'iscrizione e l'inserimento nelle classi degli stranieri provenienti dall'estero, per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi e per l'attivazione di specifiche attività di sostegno linguistico; d) dei criteri per la stipula delle convenzioni di cui ai commi 4 e 5.

^{xxxvi} Cfr. Legge di ratifica n. 157 del 10 aprile 1981.

^{xxxvii} Cfr. Legge di ratifica n. 148 del 25 maggio 2000.

^{xxxviii} EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI), *Second Report on Italy*, Council of Europe, Strasbourg, 23 April 2002, reperibile presso il sito internet della Commissione www.coe.int/ecri

^{xxxix} EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI), *Third Report on Italy*, Council of Europe, Strasbourg 16 May 2006, reperibile presso il sito internet della Commissione www.coe.int/ecri.

^{xl} EURYDICE, *Responsabilità e autonomia degli insegnanti in Europa*, Bruxelles, 2008.

^{xli} EURYDICE, *L'intégration scolaire des enfants immigrants en Europe*, Bruxelles, juin 2004, p. 42 ss.

^{xlii} Si veda EUROPEAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Preparatory Work on Article 3 of the European Convention of Human Rights*, Strasbourg 22nd May 1956, reperibile sul sito internet www.echr.coe.int/Library/COLENTtravauxPrep.html.

^{xliii} ECHR, *Case of Oršuš and others v. Croatia*, Application No. 15766/03, 17 July 2008.

^{xliv} Si ricorda che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale, è stata firmata dall'Italia il 30 marzo 2007 e successivamente ratificata con Legge 3 marzo 2009, n. 18.

^{xlv} Si veda a proposito il D.P.R. 31 ottobre 1975 n. 970 "Norme in materia di scuole aventi particolari finalità" e la Legge 4 agosto 1977, n. 517. Le modalità di assegnazione dell'insegnante di sostegno sono state esplicitate dagli artt. 37 e 41 del D.M. 24 luglio 1998, n. 331, come integrato dall'art. 26, c. 16 della Legge 23 dicembre 1998, n. 448.

^{xlvi} ECHR, *Case Deweer v. Belgium*, Application n. 6903/75, 27 February 1980, Series A n. 35, §§ 26 and 29.

^{xlvii} ECHR, *Case L.C.B. v. United Kingdom*, Dec. 28 November 1995, Application n. 23413/94, p. 31, spec. p. 42.

^{xlviii} ECHR, *Case H. v. Belgium*, Application no. 8950/80, Decision 16 May 1984, p. 5, spec. p. 8.

^{xlix} Si veda la dottrina più autorevole, PISILLO MAZZESCHI R., *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2004; DE SALVIA M., *Esaurimento delle vie di ricorso interne e ricorsi individuali: la giurisprudenza della Commissione e della Corte dei diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1988.

ⁱ BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., Art. 35, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 590-593.

ⁱⁱ BULTRINI A., *Il meccanismo di protezione dei diritti fondamentali istituito dalla Convenzione dei diritti dell'uomo. Cenni introduttivi*, pp. 13-14, in NASCIBENE B. (a cura di) *La Convenzione dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*. Giuffrè, Milano, 2002.

ⁱⁱⁱ ECHR, *Affaire Casati contre l'Italie*, Requête n. 4784/02, Décision 4 décembre 1995.

ⁱⁱⁱⁱ ECHR, *Case Akdivar and others v. Turkey*, Judgment of 16 September 1996, Reports 1996-IV, p. 1212, § 71.

^{lv} serie A n. 40, p. 18, § 37.

^{lv} Ricorsi n. 24962/94, 25370/94 e 26303/95 (riuniti), decisione della Commissione del 1 luglio 1996, Decisioni e Rapporti (DR) 86-B, pp. 83, 93.

BIBLIOGRAFIA

- BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001;
- BERTAGNA, G., *L'autonomia delle scuole tra identità dell'educazione, paradigmi culturali e pratiche sociali*, in PAJNO, A., CHIOSSO, G., *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, 1997;
- BULTRINI A., *Il meccanismo di protezione dei diritti fondamentali istituito dalla Convenzione dei diritti dell'uomo. Cenni introduttivi*, in Nascimbene B. (a cura di) *La Convenzione dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002;
- CAPOTORTI F., *Corso di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1995;
- CARBONE S.M., LUZZATTO R., SANTA MARIA A., (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2002;
- CARETTI P., *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità: scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2003;
- CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Bari, 2004;
- CASSESE A., *Diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2006;
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004;
- CERULLI IRELLI V. (a cura di), *Verso il federalismo: normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008;
- DELORS J., *Nell'educazione un tesoro. Rapporto all'UNESCO della Commissione internazionale sull'educazione per il XXI secolo*, Parigi, 1996;
- DE MARTIN, G. C., *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive, Relazione al Convegno Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/3, 2004;
- DE SALVIA M., *Esaurimento delle vie di ricorso interne e ricorsi individuali: la giurisprudenza della Commissione e della Corte dei diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1988;
- EUROPEAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Preparatory Work on Article 3 of the European Convention of Human Rights*, Strasbourg 22nd May 1956;
- EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI), *Second Report on Italy*, Council of Europe, Strasbourg, 23 April 2002;

EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI), *Third Report on Italy*, Council of Europe, Strasbourg 16 May 2006;

EURYDICE, *L'intégration scolaire des enfants immigrants en Europe*, Bruxelles, 2004;

EURYDICE, *Responsabilità e autonomia degli insegnanti in Europa*, Bruxelles, 2008;

FASSINO P., in VERTECCHI B. (a cura di), *Scuola elementare e nuovi programmi*, Firenze, La Nuova Italia, 1982;

GARCIA HOZ V., *L'educazione personalizzata*, a cura di Zanniello G., Brescia, La scuola, 2005;

GARDNER H., *Multiple Intelligences: New Horizons in Theory and Practice*, Basic Book, USA, 2006;

KELLY V., *The Child and the European Convention on Human Rights*, 1999;

MODUGNO F., CARNEVALE P. (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la Legge costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, Milano, 2003;

PAVONE I. R., *Istruzione*, pp. 174-189, in MARCELLI F. (a cura di), *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Franco Angeli, 2007;

PICONE P., *La distinzione tra norme internazionali di jus cogens e norme che producono obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, fasc. 1, p. 5 e ss.;

PISILLO MAZZESCHI R., *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2004;

PORCELLI G., *Lingua straniera*, in C. SCURATI (a cura di), *La nuova scuola elementare. Commento ai programmi 1985*, Brescia, La Scuola, 1986, pp. 92-112.

RESCIGNO U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1, il Mulino, Bologna, 2002;

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004;

SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, XV edizione, 1989;

SAPIENZA R., *Il diritto ad un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 277 ss.;

SAULLE M. R., *Lezioni di diritto internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006;

SEMERARO A., *Il sistema scolastico italiano*, Carocci, Roma, 1998;

TITONE R., *Il gioco come discorso: per un approccio ludico della glottodidattica*, in R. Titone (a cura di), *La lingua straniera*, Fabbri, Milano, 1990, pp. 83-92;

TITONE R., *Una glottodidattica per la scuola elementare: la dimensione affettiva*, in G. Freddi (a cura di), *Lingue straniere per la scuola elementare*, Liviana, Padova, 1987, pp. 47-54;

TORCHIA L., *Potestà statutaria e amministrazione regionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, n. 131, p. 65 ss;

TORCHIA L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1203;

TRAMONTANA E., *Discriminazione indiretta e nozione di uguaglianza: il caso di D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, in *Osservatorio Diritti economici sociali culturali*, 2008, fasc. 8, pp. 416-421;

VAN DIJK P., VAN HOOF F., VAN RIJN A., ZWAAK L., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2006;

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Il mulino, Bologna, 1988;

ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002;

CASI GIURISPRUDENZIALI

Corte europea dei diritti dell'uomo

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom, Application n. 9214/80, 9473/81, 9474/81, 28 May 1985;

Akdivar and others v. Turkey, Judgment of 16 September 1996, Reports 1996-IV;

Campbell and Consans v. the United Kingdom, Application n. 7511/76; 7743/76, Judgment of 25 February 1982, Series A n. 48;

Casati contre l'Italie, Requête n. 4784/02, Décision 4 décembre 1995;

CEDH, *Affaire relative a certains aspects du regime linguistique de l'enseignement en Belgique*, Requête n. 1474/62- 1691/62, Sent. 23 Juillet 1968;

Chahal v. United Kingdom, Judgment 15 November 1996, Reports 1996-V;

Deweere v. Belgium, Application n. 6903/75, 27 February 1980, Series A n. 35;

H. v. Belgium, Application no. 8950/80, Decision 16 May 1984;

Kafkaris v. Cipro [GC] n° 21906/04, 2008;

Keenan v. United Kingdom, n. 27229/95, 2001-III;

Koltsidas, Fountis, Androustos and others v. Greece, Application n. 24962/94, 25370/94 e 26303/95, Judgment 1st July 1996;

Kudla v. Pologne [GC], n° 30210/96, 2000-XI;

Ielo v. Italie, Requête n. 23053/02, Arrêt 6 décembre 2005;

Ireland v. United Kingdom, Judgment 18 January 1978, Serie A n. 25;

Jalloh v. Germany [GC], n. 54810/00, Reports 2006-IX;

Labita v. Italy [GC], n. 26772/95, Reports 2000-IV;

L.C.B. v. United Kingdom, Dec. 28 November 1995, Application n. 23413/94;

Oršuš and Others v. Croatia, Application n. 15766/03, Judgment 17 July 2008;

Ramirez Sanchez v. France [GC], n. 59450/00, Reports 2006-IX;

Sampanis et autres v. Grèce, Requête 32526/05, Arrêt 5 Juin 2008;

Selmouni v. France [GC], n. 25803/94, 1999-V;

V. v. United Kingdom [GC], n. 24888/94, Reports 1999-IX;