GIUSTIZIA INSIEME

Diritti umani

Il d.l. n. 170/2026, un altro pezzo per smantellare la scuola

Prima togliere l'italiano, poi sanzionarlo: tetto, velo e richiedenti asilo alla prova dell'art. 34 della Costituzione e del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

di **Giulia Di Giacinto**

Il Capo III del d.l. n. 170/2026 introduce un tetto del 30% di alunni con cittadinanza non italiana nelle classi prime, un obbligo linguistico sanzionato per i genitori stranieri e il divieto del volto coperto a scuola. La relazione tecnica dichiara che l'obbligo linguistico è rivolto soprattutto ai richiedenti asilo e ai beneficiari di protezione internazionale: le stesse persone alle quali il decreto Cutro ha tolto i corsi di italiano nei centri di accoglienza, mentre la direttiva (UE) 2024/1346, da recepire entro il 12 giugno 2026, chiede di garantirli.

26 ottobre 2026

Sommario: 1. **Premessa** – 2. **L'art. 12: l'italiano come obbligo, e il suo vero destinatario** – 3. **Il Patto europeo chiede di offrire l'italiano; il decreto Cutro lo ha tolto** – 4. **I profili di illegittimità dell'art. 12** – 5. **L'art. 13: il tetto del 30 per cento e l'art. 34 della Costituzione** – 6. **Il volto coperto: una norma generale per una minoranza religiosa** – 7. **Conclusioni: un appello**

ai giuristi

1. Premessa

Questo contributo nasce da un'esperienza di partecipazione, come genitori della scuola Di Donato, all'Esquilino, a Roma. Con l'Associazione Genitori e come Comitato genitori dell'IC Daniele Manin abbiamo promosso un appello contro il d.l. 30 settembre 2026, n. 170 e depositato una memoria alla 7ª Commissione del Senato (A.S. 2053), illustrata in audizione insieme a RIDAP, Osservatorio Proxima e Save the Children.

Il decreto non arriva da solo. Dopo la legge sul consenso informato, che ha reso più difficili i percorsi di educazione affettiva e sessuale, lo stesso d.l. n. 170 (art. 4, comma 3) finanzia il fondo contro il cyberbullismo riducendo quello per le attività educative contro la violenza di genere. È in questo senso che lo considero un altro pezzo di uno smantellamento: la scuola smette di essere lo strumento con cui la Repubblica rimuove gli ostacoli, e diventa il luogo in cui li certifica.

Il Capo III tiene insieme tre misure: il tetto agli alunni con cittadinanza non italiana (art. 13), l'obbligo linguistico sanzionato per i genitori stranieri e il divieto del volto coperto (art. 12). Le esamino tutte, ma metto al centro un dato emerso dagli atti parlamentari: secondo la relazione tecnica, l'obbligo linguistico riguarda soprattutto richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale, le persone alle quali dal 2023 l'ordinamento non garantisce più i corsi di italiano nell'accoglienza.

2. L'art. 12: l'italiano come obbligo, e il suo vero destinatario

L'art. 12 trasforma una difficoltà linguistica del genitore in un illecito, in tre passaggi. Le scuole, «ad eccezione delle scuole straniere in Italia e di quelle europee», segnalano ai servizi sociali i casi in cui «persistenti barriere linguistiche dei soggetti stranieri esercenti la responsabilità genitoriale» ostacolano il percorso del figlio (comma 1). I servizi sociali impongono al genitore un percorso gratuito presso i CPIA, finalizzato alla certificazione A2 (comma 2). Il mancato svolgimento, dopo una diffida del CPIA, è punito dal prefetto con una sanzione da 200 a 1.000 euro (comma 3). Il tutto «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (comma 7).

Chi sono questi genitori? Lo dice la relazione tecnica. Premesso che gli stranieri tenuti all'Accordo di integrazione (art. 4-*bis* d.lgs. n. 286/1998) frequentano già i corsi dei CPIA, conclude:

«la norma in esame deve necessariamente intendersi rivolta ad ulteriori categorie di stranieri presenti nel territorio nazionale, quali i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale [...]. Tali soggetti, diversamente dagli stranieri assoggettati all'Accordo di integrazione, non sono tenuti in via ordinaria alla frequenza dei percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana.»

La relazione stima così circa 36.400 genitori beneficiari di protezione con figli a scuola, e ritiene che i CPIA possano assorbirli senza nuove risorse. Per ammissione del Governo, dunque, l'art. 12 è una norma sui richiedenti e sui titolari di protezione internazionale: una materia che il diritto dell'Unione disciplina in modo puntuale.

3. Il Patto europeo chiede di offrire l'italiano; il decreto Cutro lo ha tolto

La direttiva (UE) 2024/1346 sulle condizioni di accoglienza, parte del Patto sulla migrazione e l'asilo, andava recepita entro il 12 giugno 2026. Il suo art. 18 introduce una regola che la direttiva del 2013 non conteneva: «Gli Stati membri garantiscono che i richiedenti abbiano accesso ai corsi di lingua [...] o, a seconda dei sistemi nazionali, [...] facilitano l'accesso a tali corsi». Agli Stati è lasciata la scelta dei corsi, non quella di lasciare il richiedente senza accesso.

Per i beneficiari, il regolamento (UE) 2024/1347, applicabile dal 1° luglio 2026, garantisce l'accesso a misure di integrazione, «*in particular language courses*» (art. 35). La frequenza può diventare obbligatoria solo se le misure sono «*accessible and free of charge*», e non si sanziona chi non può partecipare per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

L'ordinamento italiano va nella direzione opposta. L'art. 10 del d.lgs. n. 142/2015, dopo il d.l. n. 20/2023 (decreto Cutro, art. 6-*ter*), esclude i corsi di italiano dai servizi garantiti nei centri di prima accoglienza e nelle strutture straordinarie di accoglienza, dove attende l'esito della domanda la grande maggioranza dei richiedenti; i corsi restano nel SAI, al quale però lo stesso decreto ha ristretto l'accesso. Il d.l. 12 giugno 2026, n. 100 (conv. dalla l. n. 145/2026) ha recepito solo alcune disposizioni della direttiva, non l'art. 18; il resto è affidato a una delega ancora all'esame del Senato e che probabilmente non sarà esaminata prima delle elezioni.

Ecco perché i richiedenti “non sono tenuti” a frequentare i corsi: nessuno è tenuto a offrirglieli. Il legislatore del 2023 ha giudicato l’italiano non essenziale per chi chiede protezione; quello del 2026 lo rende obbligatorio, sotto sanzione, per le stesse persone, quando un figlio entra in classe.

4. I profili di illegittimità dell’art. 12

Il primo problema viene dal diritto dell’Unione. Scaduto il termine di recepimento, l’art. 18 della direttiva vincola anche il legislatore e, attraverso l’art. 117, primo comma, Cost., diventa parametro di legittimità delle leggi interne. Si può discutere se la norma, con la sua alternativa tra garantire e facilitare, sia abbastanza incondizionata da produrre effetti diretti; ma il suo nucleo non lascia dubbi: chi chiede protezione deve poter accedere a un corso di lingua. Per chi la protezione l’ha già ottenuta il discorso è ancora più semplice, perché l’art. 35 del regolamento qualifiche è direttamente applicabile. Prefetti e giudici dovranno allora leggere l’art. 12 in modo conforme: nessuna sanzione potrà essere irrogata senza la prova che al genitore sia stato davvero offerto un corso accessibile, in orari compatibili con il lavoro e la cura dei figli.

C’è poi una questione di coerenza, che sul piano costituzionale si chiama ragionevolezza. Lo stesso legislatore non può considerare l’italiano un servizio non essenziale per chi viene accolto e, pochi anni dopo, una competenza così essenziale da sanzionarne l’assenza. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 25 del 2025, ha già escluso che la legge possa pretendere una competenza linguistica da chi non è in condizione di acquisirla. L’art. 12 ignora proprio l’impossibilità che nasce dall’assenza di un’offerta pubblica, e lega l’obbligo a un risultato, la certificazione A2, che dipende dall’età, dalla scolarizzazione e dalle condizioni di vita, non soltanto dalla volontà di chi lo deve raggiungere.

Infine, la norma sceglie i suoi destinatari in base alla nazionalità: sono «i soggetti stranieri esercenti la responsabilità genitoriale». L’art. 43 del d.lgs. n. 286/1998 considera discriminatorio imporre, per ragioni di origine nazionale, condizioni più svantaggiose nell’accesso ai servizi sociali e all’istruzione, e qui l’origine nazionale non è un effetto collaterale: è il criterio stesso. In tutto questo, l’interesse superiore del minore, che la Convenzione ONU (art. 3) e la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione (art. 24) impongono di considerare preminente, non viene mai nominato. Eppure è proprio il minore a rischiare di più: una famiglia che teme la segnalazione ai servizi sociali può scegliere la strada più semplice e più dannosa, tenere i figli lontani dalla

scuola.

5. L’art. 13: il tetto del 30 per cento e l’art. 34 della Costituzione

Inoltre, dal 2027/2028 le classi prime non potranno superare il 30 per cento di alunni con cittadinanza non italiana che, alla primaria, non sono nati in Italia o non hanno frequentato due anni di scuola dell’infanzia e, alla secondaria, non hanno frequentato con esito positivo tre anni del sistema nazionale di istruzione. Ancora una volta sono escluse le scuole straniere ed europee, senza che la relazione lo motivi.

Il criterio dichiara di misurare la lingua, ma conta la cittadinanza. Un bambino nato a Roma che parla italiano da sempre, ma non ha frequentato una scuola dell’infanzia che non è nemmeno obbligatoria, entra nel conteggio; un bambino con cittadinanza italiana che non parla italiano ne resta fuori. Un criterio estraneo alla finalità dichiarata è difficilmente compatibile con l’art. 3 Cost. E l’esclusione delle scuole straniere ed europee dice molto: dove le famiglie hanno più risorse, la pluralità linguistica resta un valore.

L’art. 34 Cost. vuole la scuola “aperta a tutti”. L’art. 38 del d.lgs. n. 286/1998 qualifica le differenze linguistiche come un valore della comunità scolastica, e l’art. 45 del d.P.R. n. 394/1999 garantisce l’iscrizione in ogni momento dell’anno, alle condizioni dei minori italiani, prevedendo già una distribuzione che eviti classi a presenza straniera predominante. Il decreto trasforma un criterio flessibile in un vincolo rigido: quando le domande non lo consentono, gli Uffici scolastici, sentiti i soli dirigenti e non le famiglie, spostano gli alunni nelle scuole «viciniori», con eccezioni strettissime. La quota non può mai diventare una condizione di accesso: un rifiuto di iscrizione fondato su di essa violerebbe l’art. 34 Cost. e sarebbe contestabile con l’azione antidiscriminatoria dell’art. 44 del d.lgs. n. 286/1998.

Il comma 3, già operativo dal 2026/2027, impone di inserire gli alunni che arrivano in corso d’anno solo nelle classi sotto soglia. Tra loro ci sono i figli dei richiedenti asilo, ai quali l’art. 16 della direttiva 2024/1346 garantisce un accesso all’istruzione “a condizioni analoghe” a quelle dei cittadini, entro due mesi e di norma nel sistema ordinario; per i figli dei beneficiari, l’art. 29 del regolamento 2024/1347 impone la parità di trattamento. Strasburgo, infine, ha già condannato la formazione di classi separate motivata con la scarsa conoscenza della lingua, in assenza di

valutazioni individuali e di garanzie adeguate (Corte EDU, Grande Camera, 16 marzo 2010, *Oršuš e altri c. Croazia*). L'art. 13 non prevede quelle garanzie, e il suo criterio non è nemmeno la lingua.

6. Il volto coperto: una norma generale per una minoranza religiosa

L'art. 12, commi 4-6, vieta di partecipare alle attività scolastiche con il volto coperto, salvo ragioni sanitarie certificate o didattiche, con una sanzione da 200 a 1.000 euro che, se a violare il divieto è un minore, ricade sul genitore. La norma è generale, ma il suo bersaglio è il velo integrale: come l'art. 13 stigmatizza un gruppo definito dalla cittadinanza, qui si colpisce una minoranza religiosa.

L'identificazione era già tutelata. L'art. 5 della l. n. 152/1975 vieta di rendersi irriconoscibili "senza giustificato motivo", e il Consiglio di Stato (sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076) ha chiarito che il velo, di regola, non serve a sottrarsi al riconoscimento ma esprime una tradizione religiosa e culturale. Il decreto cancella, solo a scuola, quel bilanciamento con la libertà religiosa (art. 19 Cost.), senza alcun dato sulla diffusione del fenomeno. Strasburgo ha ammesso il divieto francese (*S.A.S. c. Francia*, Grande Camera, 1° luglio 2014), ma per una legge generale nata da un lungo dibattito pubblico, non per una norma d'urgenza. E a scuola l'effetto rischia di rovesciarsi: una ragazza ritirata dalle lezioni non è più libera, è soltanto più sola.

7. Conclusioni: un appello ai giuristi

Tetto, obbligo linguistico e divieto del volto coperto condividono una logica: individuare un gruppo e trattarlo come un'eccedenza da contenere. Per questo abbiamo chiesto al Parlamento di non convertire gli artt. 12 e 13 e di recepire l'art. 18 della direttiva, restituendo i corsi di italiano all'accoglienza. Se l'italiano è davvero una priorità, lo si garantisca a chi arriva.

Se il decreto sarà convertito senza modifiche, il lavoro passerà ai giuristi:

> **Interpretazione conforme**: nessuna sanzione senza un corso effettivamente accessibile.
> **Contenzioso antidiscriminatorio** (art. 44 d.lgs. n. 286/1998) contro rifiuti di iscrizione, spostamenti fondati sulla sola quota e segnalazioni prive di istruttoria.

Questioni di legittimità costituzionale (artt. 3, 34 e 117 Cost.) e **rinvio pregiudiziale** alla Corte di giustizia sugli artt. 16 e 18 della direttiva e 29 e 35 del regolamento.

Monitoraggio: dati pubblici su segnalazioni, sanzioni e alunni redistribuiti.

Al fondo di tutte queste norme c'è una domanda su che cosa debba essere la scuola. La Costituzione la disegna come il luogo in cui l'eguaglianza non solo si garantisce, ma si coltiva: il luogo in cui la Repubblica costruisce, giorno per giorno, gli strumenti per rimuovere gli ostacoli di cui parla l'art. 3, secondo comma. È un presidio di tutti i valori costituzionali, e lo è soprattutto per le bambine e i bambini, che quei valori li imparano vivendoli in classe. Una legge che li distingue in gruppi, per cittadinanza o per appartenenza religiosa, rovescia questa funzione: la scuola smette di correggere le disuguaglianze di partenza e comincia a riprodurle, anche quelle di classe.

Chiudo tornando alla nostra scuola. Nelle classi dei nostri figli i bambini non si chiedono chi abbia quale passaporto. Sarebbe paradossale che a insegnarglielo fosse una legge della Repubblica, proprio mentre la Repubblica rinuncia a insegnare l'italiano a chi ne ha più bisogno.