

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche



Trasformare le politiche istituzionali. Percorsi di azione pubblica partecipata

Editoriale

La partecipazione come infrastruttura dell'azione pubblica. Configurazioni e prospettive

Francesca Gelli, Antonello Scialdone

L'istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche nell'azione amministrativa in Italia

Monica Ibba, Domenico Andrea Schiuma, Luca Raffini

Il dibattito pubblico in Italia: tra sperimentazione e crisi

Martina Faia

Istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche?

Stefania Ravazzi

Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI

Alessandro Lepidini, Simona Testana

L'amministrazione condivisa per davvero

Jamil Kamil Amirian, Francesco Capone, Antonio Finazzi Agrò

Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale

Sabina Polidori

Owning the data, owning the agenda: Citizen Science as a participatory governance tool in Jerusalem

Noam Brenner

La resistenza civica quale pratica rigenerativa per la governance locale

Camilla Giantomasso

Quale partecipazione nei servizi socio-sanitari?

Alba Angelucci, Francesca Zaltron

Vite attive tra dono e mercato

Anna D'Ascenzio

Policy Innovation through a European Youth Perspective

Luciano Monti, Claudia Cioffi, Federico Engaldini, Giulio Vannini

La Terza missione nelle aree marginalizzate

Mariafrancesca D'Agostino, Francesco Raniolo

La Terza missione delle Università. Sviluppo di ecosistemi di welfare culturale

Roberta Paltrinieri

Scuola Inclusiva e Scuola Civica

Eliana Augusti

Reflections on Public Participation

John Forester

Saggi

La città dei 15 minuti attraverso la lente della geografia dei servizi scolastici a Roma

Carlotta Anna Pallottino

Scuola Inclusiva e Scuola Civica

La governance partecipata come innovazione istituzionale

Eliana Augusti

Università del Salento

Questo contributo presenta *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* come due dispositivi di governance partecipata nati presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento (Unità di ricerca IntegroLAB) e sperimentati in Puglia con orizzonte nazionale. La partecipazione è intesa non come rito, ma come protocollo fondato su *accountability* e valutazione; l'inclusione non come progetto ma come politica pubblica costruita nei luoghi della formazione. Il saggio intreccia la teoria della governance collaborativa e dello 'stato interattivo' con una genealogia del diritto come istituzione vivente, traducendole in pratiche di ricerca-azione: l'USSI come regia tecnico-relazionale e Scuola Civica come 'accademia urbana' di cittadinanza.

The Inclusive School and the Civic School. Participatory governance as institutional innovation

This paper presents Scuola Inclusiva and Scuola Civica as complementary participatory governance models developed at the Department of Legal Sciences, University of Salento (IntegroLAB Research Unity), and tested in Puglia with national relevance. Participation is seen not as ritual but as a protocol based on accountability and evaluation; inclusion not as a project but as a public policy built within educational spaces. The paper links collaborative governance and the 'interactive state' to a living law tradition, translating them into research-action practices through USSI and the Scuola Civica.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-14

Citazione

Augusti E. (2026), *Scuola Inclusiva e Scuola Civica. La governance partecipata come innovazione istituzionale*, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.190-198

Parole chiave

Cittadinanza attiva
Inclusione scolastica
Sistemi di governance

Keywords

Active citizenship
Inclusive education
Governance frameworks

Premessa: conoscenza, istituzioni, cittadinanza

Nelle fasi storiche di forte trasformazione la conoscenza smette di essere un bene privato e diventa infrastruttura civile: condizione di cittadinanza, risorsa di governo, grammatura di fiducia. In Italia, scuola e università sono i luoghi in cui questa infrastruttura si costruisce quotidianamente. Ma la crescita dell'eterogeneità linguistica e culturale delle classi, l'emersione di nuove disuguaglianze educative e territoriali e, al tempo stesso, il riverbero delle crisi economiche, ambientali e geopolitiche hanno reso evidente l'insufficienza dei modelli

meramente trasmissivi e l'urgenza di architetture istituzionali capaci di apprendere mentre agiscono.

Le due esperienze qui discusse, *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica*, nascono proprio da questa urgenza e la trasformano in protocollo operativo su base locale. L'idea guida è semplice e insieme esigente: la partecipazione è una tecnologia decisionale, non un cerimoniale; l'inclusione è una politica scolastica, non un atto generoso. Ne deriva una governance "a più voci" (Akkerman *et al.* 2004; Ansell e Gash 2008), in cui decisione e implementazione scaturiscono dall'interazione strutturata tra attori differenti,

con ruoli chiari, metriche di esito e possibilità di adattamento continuo (Sorrentino *et al.* 2018; Innes e Booher 2003). A questa base analitica si affianca una genealogia del diritto come istituzione vivente che suggerisce un principio operativo: le soluzioni durevoli nascono quando il diritto si lascia istruire dai contesti, e le istituzioni presidiano gli interstizi dove si formano pratiche e significati. In questo orizzonte, l'Università del Salento non 'porta' solo contenuti: progetta ambienti abilitanti, forma professionisti della governance, misura gli impatti e restituisce pubblicamente, assumendo fino in fondo la propria funzione di servizio di interesse generale.

1. IntegroLAB: ricerca-azione come metodo, governance come esito

IntegroLAB, unità di ricerca del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento dedicata dal 2018 alla declinazione in chiave multidisciplinare del tema del diritto plurale dell'integrazione, si configura come una vera e propria officina di *policy design*, in cui la ricerca accademica si intreccia con l'innovazione istituzionale e sociale. La sua forza risiede nella capacità di connettere in modo organico le analisi *giuridica* e *storico-giuridica* con gli strumenti e i metodi delle *scienze sociali*, traducendo concetti e categorie normative in pratiche operative verificabili sul campo. Non si tratta di una semplice contaminazione disciplinare, ma di un modello epistemologico che riconosce la complessità dei problemi pubblici e sceglie di affrontarla con approcci integrati, capaci di leggere il diritto come fenomeno sociale complesso e la società come spazio di produzione giuridica.

Il percorso maturato negli ultimi anni, attraverso progetti CUIS, FAMI, FIR, PRIN e PRIN PNRR dedicati a temi quali il caporalato, le architetture sociali e i processi di inclusione, ha permesso di sedimentare un metodo di lavoro innovativo, fondato su tre principi che si intrecciano in modo dinamico. Il primo è quello di un'interdisciplinarietà effettiva, non solo dichiarata: le categorie giuridiche dialogano sin dall'impostazione del problema con i dati empirici, gli strumenti di analisi quantitativa e qualitativa e le prospettive sociologiche e pedagogiche, in un processo di continua traduzione reciproca. Il secondo è quello della ricerca-azione con valutazione, in cui ogni intervento è concepito come un ciclo breve di apprendimento istituzionale (diagnosi, co-progettazione, implementazione, misurazione, feedback) che consente di affinare progressivamente gli strumenti e restituire risultati in forma di conoscenza utilizzabile dalle istituzioni. Il terzo principio è quello della Terza missione integrata, intesa non come momento terminale o comunicativo, ma come parte costitutiva della

ricerca: il *Public engagement* non è 'a valle' delle attività, ma 'nel mezzo', costruito come processo di partecipazione, restituzione pubblica e produzione di materiali e protocolli riusabili dalle amministrazioni e dagli attori sociali.

Questo approccio ha dato origine a due linee di lavoro convergenti, che rappresentano due declinazioni di una medesima visione: *Scuola Civica* e *Scuola Inclusiva*. La prima, avviata nel 2018, è una scuola itinerante di consapevolezza civica aperta alla cittadinanza, che promuove cultura costituzionale, etica pubblica e pratiche di legalità nei territori. La seconda, nata nell'a.a. 2024-2025, innesta quella stessa attitudine dentro il contesto-scuola, riconoscendolo come un vero "laboratorio sociale" (Hakuzwimana 2024; Argentin 2022) dove l'inclusione non è un tema, ma una forma di governance. Entrambe condividono una stessa matrice: l'idea che la conoscenza sia una risorsa pubblica, che la partecipazione possa essere disegnata e gestita con metodo, e che l'università debba esercitare la propria funzione civile non solo formando professionisti, ma costruendo dispositivi di fiducia e cooperazione tra istituzioni e cittadini.

2. Scuola Inclusiva: la regia USSI e la politica scolastica dell'inclusione

La sperimentazione *Scuola Inclusiva* è stata realizzata, con il supporto dell'Assessorato regionale pugliese all'Istruzione, formazione e lavoro, presso l'Istituto comprensivo 'Piero Angela' di Porto Cesareo (Lecce), sotto la guida lungimirante del suo Dirigente scolastico che ha scelto di interpretare la sfida dell'inclusione non come mero adempimento normativo, ma come leva di innovazione organizzativa e istituzionale. In questo quadro, l'istituzione dell'Ufficio sperimentale scuola inclusiva (USSI) ha rappresentato l'elemento qualificante e distintivo dell'intervento. L'USSI è stato concepito non come uno sportello informativo o un servizio aggiuntivo, ma come un dispositivo interno di governance dell'inclusione, capace di strutturare, coordinare e rendere sistemici processi che, nella prassi ordinaria, risultano spesso frammentati, emergenziali o affidati a singole responsabilità informali. L'USSI è stato affidato a una professionista formata nell'ambito del corso di laurea magistrale in 'Governance euromediterranea delle politiche migratorie' (LM-90) dell'Università del Salento, assicurando così una competenza specifica nell'analisi delle politiche pubbliche, nella gestione dei processi complessi e nella mediazione istituzionale e interculturale. Tale scelta ha consentito di collocare l'inclusione scolastica all'interno di una visione di sistema, coerente con i principi di buon andamento, efficacia ed equità dell'azione pubblica.

Dal punto di vista funzionale, l'USSI ha operato come regia tecnico-relazionale, integrando stabilmente in un unico flusso operativo le dimensioni organizzativa, pedagogica e istituzionale della scuola. In particolare, le sue funzioni hanno riguardato l'intera filiera della gestione dell'inclusione: a) rilevazione sistematica dei fabbisogni, condotta a livello di classe e di plesso, finalizzata a trasformare bisogni individuali e frammentari in dati aggregabili, utili a orientare la programmazione didattica e organizzativa; b) coordinamento operativo e calendarizzazione degli interventi, attraverso l'allineamento tra orari, docenti, spazi scolastici e partner esterni (ETS, servizi territoriali, università), con l'obiettivo di ottimizzare le risorse disponibili, potenziare l'efficacia delle azioni ed evitare sovrapposizioni o dispersioni; c) mediazione scuola-famiglia, con particolare attenzione alle famiglie con background migratorio, curando gli aspetti linguistici, culturali e documentali e restituendo alle famiglie un ruolo attivo e consapevole nel percorso educativo dei figli; d) monitoraggio continuo delle attività, mediante indicatori di processo ed esito, che ha consentito una costante ricalibratura degli interventi e una vera e propria re-ingegnerizzazione dei processi, in un'ottica di apprendimento istituzionale permanente.

Ciò che distingue questo modello da approcci episodici o meramente progettuali non è la quantità delle iniziative attivate, ma la qualità del ciclo di policy adottato. La sperimentazione ha infatti operato secondo un processo circolare e riflessivo, coerente con i più avanzati modelli di *policy design*, che prende avvio dalla diagnosi strutturata dei fabbisogni, prosegue con la co-progettazione degli interventi, si concretizza nella fase attuativa, viene sottoposto a valutazione degli esiti e rientra infine nel sistema attraverso meccanismi di feedback, apprendimento organizzativo e progressiva standardizzazione delle pratiche (Howlett *et al.* 2020). Vale evidenziare come la connessione tra ricerca accademica e politiche pubbliche non si è limitata a un apporto consulenziale *ex post*, ma ha informato l'intero processo decisionale e operativo. I quadri teorici e metodologici elaborati in seno all'Unità di ricerca IntegroLAB hanno funzionato come infrastruttura cognitiva dell'intervento, orientando sia le scelte organizzative sia la costruzione degli strumenti operativi, in un dialogo continuo tra produzione di conoscenza e azione istituzionale. La rete degli enti del Terzo settore coinvolti ha assunto, in questo quadro, un ruolo sostanziale e non meramente accessorio. Lontana dall'essere una cornice decorativa o una semplice platea di portatori di interesse, la rete ha operato come spazio di co-protagonismo pubblico, nel quale ciascun soggetto

ha contribuito in modo complementare alla copertura di specifiche funzioni: dall'alfabetizzazione linguistica rivolta a studenti e famiglie ai laboratori interculturali e di cittadinanza, dalla musica e le arti come linguaggi inclusivi all'orientamento sociale e alla mappatura dei servizi territoriali, fino alla formazione giuridica su diritti e doveri, alle attività di *public history* e ai momenti di restituzione culturale alla comunità. Tale assetto ha consentito di superare logiche consultive o partecipative di facciata, traducendo la partecipazione in un dispositivo operativo per l'azione, secondo l'accezione di *"doing participation"* proposta da Sorrentino *et al.* (2018). La co-produzione non è stata dunque un principio dichiarato, ma un meccanismo funzionale capace di generare strumenti condivisi, ridurre i tempi di latenza nelle risposte istituzionali, allineare aspettative tra attori diversi e, soprattutto, accrescere la capacità pubblica complessiva del sistema scolastico-territoriale.

I risultati del primo ciclo di sperimentazione sono tangibili anche sul piano quantitativo: oltre 130 ore di attività, più di 200 studenti coinvolti, 60 famiglie accompagnate attraverso percorsi strutturati di mediazione e supporto. Tuttavia, tali dati rappresentano solo una soglia minima di lettura dell'impatto generato. Il valore aggiunto più rilevante si è infatti manifestato in trasformazioni qualitative che incidono direttamente sulla sostenibilità delle politiche educative e inclusive: la fiducia, intesa come maggiore stabilità nell'ingaggio di docenti, famiglie e partner, e come rafforzamento della legittimazione dell'istituzione scolastica; la prossimità, che ha ridotto le asimmetrie informative, abbreviato i tempi di risposta e reso più accessibili i processi decisionali; il clima d'aula e di istituto, caratterizzato da una riduzione dei conflitti, da una maggiore partecipazione attiva degli studenti e da una più diffusa consapevolezza dei diritti e dei doveri.

In questa chiave, la sperimentazione *Scuola Inclusiva* e l'istituzione dell'USSI non si configurano come un progetto a termine, ma come un laboratorio di policy trasferibile, in grado di informare scelte pubbliche future e di contribuire alla costruzione di modelli replicabili di governance inclusiva, fondati sull'integrazione virtuosa tra ricerca, istituzioni e territorio. Dal punto di vista educativo e simbolico, l'USSI ha permesso di "abitare i conflitti" anziché rimuoverli, trasformandoli in occasione di apprendimento collettivo. Seguendo la lezione di Massimo Recalcati, l'incontro con il limite e con l'alterità è stato riconosciuto come forza generativa della crescita: la diversità, lungi dall'essere un ostacolo, è divenuta il motore della comunità educante (Recalcati 2023). La "classe a

composizione diversificata” ha così smesso di essere una formula retorica per diventare oggetto di cura professionale e istituzionale: i docenti sono stati sostenuti nel loro ruolo, le famiglie rese visibili e protagoniste, gli studenti riconosciuti come soggetti attivi del processo educativo. In sintesi, la scuola non ha subito la complessità del proprio tempo: l’ha governata, trasformandola in una risorsa cognitiva e relazionale.

3. Scuola Civica: accademia urbana, integrità pubblica, cittadinanza globale

Se *Scuola Inclusiva* lavora dentro l’istituzione scolastica, *Scuola Civica* si muove sul territorio come una piattaforma civica diffusa, capace di connettere Comuni, scuole, università, associazioni e cittadini in un laboratorio permanente di educazione alla democrazia. Nata nel 2018 come scuola itinerante di consapevolezza civica, ha sviluppato negli anni una rete di relazioni e di pratiche che intrecciano formazione, partecipazione e innovazione istituzionale. Il suo punto di forza è l’aver saputo costruire una grammatica comune della cittadinanza, articolata attorno a parole chiave come Costituzione, beni comuni, legalità, inclusione, diritti, trasparenza, integrità pubblica e decolonizzazione dello sguardo. Le attività, dai laboratori di *street law* ai percorsi di *public history*, dai cantieri di monitoraggio civico ai forum territoriali, non sono state eventi isolati, ma processi strutturati con restituzione pubblica, nei quali la dimensione educativa si è intrecciata alla costruzione di strumenti concreti di *accountability* locale. Nel periodo pre-pandemico, *Scuola Civica* ha rappresentato un’esperienza pionieristica di educazione civica non formale: ha portato studenti, cittadini e amministratori nelle piazze, nei municipi, nei teatri, e nei luoghi della memoria, trasformandoli in spazi di apprendimento collettivo. Durante la pandemia, lungi dal sospendere le attività, ha saputo riconvertirsi con tempestività, aprendo laboratori digitali su cittadinanza e diritti nell’emergenza, forum di etica pubblica e governance digitale, e percorsi di formazione civica online che hanno mantenuto viva la rete territoriale. Da questa fase di ripensamento è emersa una capacità decisiva: quella di intercettare risorse e opportunità progettuali, facendo della propria flessibilità un vantaggio competitivo. Ne è esempio il coinvolgimento nel progetto GEA - Global, green, generative and equal educational activities, proposto dal GUS - Gruppo umana solidarietà e cofinanziato dall’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, che ha consentito di ampliare il raggio d’azione di *Scuola Civica* verso l’educazione non-formale alla cittadinanza globale. Attraverso GEA, sono stati avviati percorsi sperimentali

su sostenibilità, diritti umani, interdipendenze economiche e ambientali, realizzati in forma laboratoriale e artistico-partecipata: workshop, azioni di co-design urbano e storytelling civico. L’obiettivo è stato duplice: rendere tangibili i principi della cittadinanza globale e rafforzare la capacità delle comunità locali di generare innovazione civica.

In questo processo, un ruolo di rilievo è stato assunto dalle associazioni studentesche universitarie, che hanno abitato con forza propositiva il cantiere di IntegroLAB, partecipando alla co-progettazione, all’animazione dei laboratori e alla disseminazione delle esperienze. Gli studenti e le studentesse, lontani da un ruolo di mera utenza, sono diventati agenti attivi di produzione civica, contribuendo a rendere l’università non solo luogo di apprendimento, ma attore collettivo nel territorio. Questo protagonismo giovanile ha rafforzato il legame tra ricerca, didattica e terza missione, consentendo di sperimentare modelli di formazione che uniscono conoscenza disciplinare e responsabilità pubblica. Tale dinamica è tanto più significativa se si considera che tutto questo si svolge dentro un Dipartimento di Scienze giuridiche, dove la missione della legalità è non soltanto una finalità scientifica, ma una vocazione etica e istituzionale. Grazie alla particolare sensibilità dei suoi organi di vertice, il Dipartimento ha interpretato il proprio ruolo non come presidio di tecnicità giuridica, ma come motore di cittadinanza attiva, capace di tradurre i principi del diritto in pratiche di convivenza e giustizia sociale. *Scuola Civica* rappresenta così una forma concreta di *Terza missione integrata*, dove il sapere giuridico si apre alla dimensione sociale e pedagogica, costruendo ponti tra università, territorio e Pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni, inoltre, *Scuola Civica* ha intrapreso percorsi di orientamento attivo nelle scuole secondarie di secondo grado, combinando l’azione di Terza missione con quella di orientamento formativo e di introduzione alle dinamiche scuola-lavoro. Attraverso laboratori di cittadinanza e legalità, incontri tematici e simulazioni di processi deliberativi, gli studenti delle scuole superiori sono stati accompagnati in un percorso di alfabetizzazione civica e professionale, capace di collegare la riflessione sui valori costituzionali alle competenze necessarie per una partecipazione consapevole nel mondo del lavoro e nella società.

La recente firma di un Protocollo d’intesa (novembre 2025) con una rete di piccoli Comuni del basso Salento, con il Comune di Nociglia capofila, ANAC e il Dipartimento di Scienze giuridiche, in sinergia con ANCI Puglia e Fondazione IFEL, ha sancito il riconoscimento formale del valore istituzionale di questa esperienza, affidando a *Scuola Civica* un ruolo strategico nel coordinamento e nella disseminazione

dei risultati formativi di un corso (BIC - Bene In Comune) su buona amministrazione, integrità pubblica e cittadinanza globale¹. In termini europei, coerenti con il *Piano Inclusione e integrazione 2021–2027*, *Scuola Civica* agisce dunque come un'*accademia urbana*: un'alleanza stabile tra saperi e istituzioni che co-progetta e monitora servizi pubblici collaborativi, riducendo la distanza tra diritto e vita quotidiana (Augusti 2022). Sul piano culturale, la sua azione trova un riferimento fecondo nella categoria del "terzo spazio" (Bhabha 1994): quel luogo intermedio in cui norme, prassi e immaginari si incontrano e si rinegoziano, dando forma a una conoscenza condivisa. È lo stesso gesto che anima *Scuola Inclusiva*, ma qui esercitato fuori dalle mura dell'istituzione: i cittadini, come gli studenti, non sono platee da convincere, ma soggetti da 'abilitare'; e l'università, da autorità distante, diventa alleato tecnico-critico, portatore di metodo, dati e strumenti, ma anche disponibile a lasciarsi interpellare dai contesti. In questa reciprocità tra sapere accademico e sapere sociale, *Scuola Civica* dimostra che la legalità non è una dottrina, ma un processo di fiducia istituzionale, costruito attraverso pratiche di responsabilità condivisa e partecipazione riflessiva.

4. Cornice europea, indirizzi nazionali e giurisprudenza amministrativa

Scuola Inclusiva e *Scuola Civica* si collocano entro una cornice multilivello che integra politiche europee, indirizzi nazionali, ricerca accademica e orientamenti giurisprudenziali, restituendo un modello di azione che non procede per giustapposizione di interventi, ma per progressiva sedimentazione di scelte pubbliche coerenti. Sul piano europeo, l'*Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027* (Commissione europea 2020) segna un passaggio decisivo: l'inclusione è ricondotta da ambito settoriale a processo strutturale di governance, fondato sulla corresponsabilità tra istituzioni, sistemi educativi e società civile. In questa visione, partecipazione, accesso ai servizi e fiducia istituzionale non costituiscono effetti indiretti, ma obiettivi espliciti delle politiche pubbliche. Questo orientamento si raccorda con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (Nazioni Unite 2015), che connette in modo sistemico istruzione di qualità (SDG 4), riduzione delle disuguaglianze (SDG 10) e rafforzamento di istituzioni efficaci, responsabili e inclusive (SDG 16),

delineando un quadro in cui competenze civiche, accesso ai diritti e responsabilità pubblica risultano elementi interdipendenti. In tale contesto, la scuola è riconosciuta come infrastruttura primaria di cittadinanza, mentre l'università è chiamata a produrre conoscenza pubblica verificabile, capace di orientare le decisioni e di essere restituita ai territori in forme comprensibili e condivise.

Su questa trama europea si innesta il livello nazionale, dove il rapporto tra ricerca e decisione pubblica tende a configurarsi come componente ordinaria del buon andamento amministrativo. In questo ambito, anche le iniziative di ricerca finanziate nell'ambito dei programmi PRIN PNRR, tra cui 'HiLArI, Histories, Laws & Architectures for Inclusion', offrono indicazioni metodologiche rilevanti, mostrando come l'integrazione tra discipline giuridiche e, nel caso di HiLArI, storiche, tecniche e sociali (Augusti 2025), consenta di leggere i contesti territoriali non come dati neutri, ma come esiti di processi regolativi, istituzionali e culturali. Tale prospettiva, più che nei risultati specifici, rileva per la sua trasferibilità: essa consente di orientare l'azione pubblica verso modelli capaci di connettere analisi, progettazione e impatto. Questa impostazione trova una declinazione operativa nelle esperienze promosse da *Scuola Civica*, che agisce come dispositivo di trasferimento della conoscenza, traducendo contenuti accademici in pratiche accessibili e condivise. Le azioni *place-based* sviluppate in questo ambito, tra cui, in forma esemplare, la realizzazione di murali indoor sulla legalità presso la biblioteca del Dipartimento di Scienze giuridiche nell'ambito del progetto GEA - Global, green, generative and equal educational activities, mostrano come interventi localizzati possano produrre effetti di ordine più generale, contribuendo a qualificare gli spazi educativi come luoghi di cittadinanza attiva. A partire da tali esperienze, è possibile rileggere con maggiore precisione gli indirizzi nazionali in materia di *Educazione alla cittadinanza globale*, che attribuiscono all'educazione una funzione di connessione tra istruzione, cooperazione e cultura democratica: non si tratta di un mero ampliamento tematico, ma del riconoscimento dell'educazione come leva strategica dei processi di sviluppo sostenibile e di coesione sociale. Tale orientamento è rafforzato anche dal quadro giuridico più recente. Nel parere del 9 settembre 2025 sullo schema di regolamento delle

1 In attuazione del Protocollo, il 17 aprile 2026 è stato avviato il corso Bene In Comune (BIC), un percorso formativo rivolto ad amministratori locali, candidati alle prossime elezioni comunali e cittadini, articolato in moduli tematici erogati attraverso podcast brevi e accessibili, integrati da momenti laboratoriali e di restituzione pubblica. L'accesso avviene mediante iscrizione online; i partecipanti seguono i contenuti in autonomia, secondo tempi flessibili, con successivo rilascio di attestazione finale e maturazione di crediti reputazionali.

nuove *Indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione*², il Consiglio di Stato ha ribadito che l'innovazione curricolare deve restare saldamente ancorata ai principi costituzionali e ai livelli essenziali delle prestazioni, valorizzando l'autonomia scolastica e la libertà di insegnamento nel rispetto del pluralismo, ma richiedendo al contempo metodi trasparenti, imparziali e verificabili. Il riferimento all'analisi di impatto, alla valutazione pubblica degli esiti, alla sostenibilità delle risorse e al coinvolgimento misurabile della comunità educante conferma che la qualità delle politiche educative non si misura sulle enunciazioni di principio, ma sulla capacità di rendere conto delle scelte compiute e dei loro effetti concreti (Di Robilant 2006).

Alla luce di questi elementi, *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* si configurano non come esperienze episodiche, ma come pratiche replicabili di rafforzamento della capacità pubblica dei territori. Esse contribuiscono a rendere operativo il principio di eguaglianza sostanziale, attraverso processi di progettazione basata su evidenze, restituzione pubblica e miglioramento continuo, mostrando in termini concreti cosa significhi 'fare sistema' (Gurvitch 1940): mettere in circolazione la conoscenza prodotta dall'università, rileggerla con gli attori istituzionali e sociali e reimmetterla, trasformata e verificata, nei luoghi della decisione pubblica (Lindblom e Cohen 1980; Grossi 2003). È in questa dinamica circolare, rigorosa e al tempo stesso generativa, che si misura il valore duraturo dell'integrazione tra ricerca e politiche pubbliche.

5. Etica pubblica dell'educazione: fiducia, merito, equità

Parlare di fiducia istituzionale in ambito educativo significa trattare una variabile eminentemente organizzativa e normativa, non un semplice atteggiamento psicologico. La fiducia nasce dove le istituzioni rendono prevedibili le procedure (chiarezza di ruoli, tempi, responsabilità), trasparenti le scelte (motivazioni, dati, criteri) e valutabili gli esiti (indicatori pubblici, cicli di miglioramento). In questo senso, università e scuola sono i due pilastri di un'unica infrastruttura civica: la prima produce conoscenza affidabile e metodi di verifica, la seconda traduce quella conoscenza in pratiche didattiche, organizzative e relazionali che ordinano la convivenza. La fiducia, dunque, è l'output di un patto procedurale: si consolida quando i processi di decisione sono aperti al contraddittorio, quando lo spazio per la voce degli attori è reale e

quando le correzioni sono rese visibili. Dentro questo quadro si incontrano tre linee culturali che, pur provenendo da registri diversi, convergono su un'etica pubblica dell'educazione. La prima è l'invito ad "accompagnare, non subire" i mutamenti sociali, assumendo la scuola come architrave della democrazia repubblicana: un'istituzione che non si limita a registrare il cambiamento, ma lo governa sostenendo docenti e comunità educanti nel lavoro difficile dell'inclusione (Mattarella 2015). La seconda riguarda la natura fiduciaria dell'atto educativo: insegnare significa scommettere sul desiderio di sapere e sulla trasformabilità dell'altro; il conflitto (culturale, linguistico, valoriale) non è un'anomalia da sedare, ma un materiale generativo se è trattato con dispositivi di parola, regole e responsabilità (Recalcati 2023). La terza insiste sulla giustizia cognitiva come condizione del merito: rendere visibili gli automatismi della discriminazione che attraversano le aule, nominare gli stereotipi e neutralizzarne gli effetti è parte integrante del dovere istituzionale; e la ricerca empirica mostra che investimenti in mediazioni, strumenti e ambienti riducono misurabilmente i divari educativi (Hakuzwimana 2024; Argentin 2022).

Ne discendono tre conseguenze operative. Prima, il merito perde ogni significato se non è condizionato dall'equità: per essere comparabili, le prestazioni devono essere rese possibili da un ambiente che compensa gli svantaggi strutturali (linguistici, socioeconomici, migratori). In termini di policy questo implica mediazioni qualificate, curricula accessibili, valutazioni formativo-criteriali e sostegni proporzionati. Seconda, la cittadinanza smette di essere una retorica se è mediata da pratiche: ascolto, traduzione, negoziazione dei significati, cura degli spazi comuni. La cittadinanza si apprende facendo: co-progettando regole, monitorando esiti, rendendo conto. Terza, la legalità non coincide con la sola conformità formale: è responsabilità verso i vulnerabili, capacità di calibrare mezzi e fini alla luce dell'eguaglianza sostanziale. Per questo, la scuola come 'laboratorio di innovazione sociale' non è uno slogan ma un assetto istituzionale: riconosce che la conoscenza contemporanea è inseparabile da competenze di convivenza, da alfabetizzazioni multiple (linguistica, digitale, civica), e dall'arte di abitare le differenze senza temerle né rimuoverle. *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* hanno agito su tutti e tre i piani: hanno reso prevedibili e trasparenti i processi (protocolli, indicatori, restituzioni pubbliche); hanno trattato il

2 Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti normativi, Adunanza di Sezione del 9 settembre 2025, Numero Affare 00829/2025, *Ministero dell'Istruzione e del merito. Schema di regolamento recante "Indicazioni nazionali della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione"*.

conflitto come occasione educativa (dispositivi di mediazione e dialogo); hanno coniugato merito ed equità mettendo a disposizione strumenti e ambienti che riducono gli svantaggi di partenza. È qui che la fiducia istituzionale diventa misurabile: più adesione delle famiglie, minore contenzioso informale, migliore clima d'aula, maggiore partecipazione. In breve, non c'è merito senza equità, non c'è legalità senza responsabilità, non c'è cittadinanza senza mediazione, e non c'è fiducia senza procedure che rendano visibile questo nesso.

Chiudendo il cerchio, si può dire che la postura assunta da *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* non è un espediente contingente, ma la traduzione operativa di una genealogia lunga del 'diritto vivente'. In controtela agiscono infatti le traiettorie che, dal *Volkgeist* savignano alla *Genossenschaftstheorie* di Gierke (Vano 2016), fino all'istituzionalismo di Santi Romano (Fuchs 1979; Tarantino 1981), hanno mostrato come l'ordine giuridico non sia un comando verticale, bensì una *trama di istituzioni viventi* che si formano nella storia e si verificano nella prassi (Capograssi 1975). La storiografia giuridica italiana più avvertita ha portato questa intuizione a maturità (Birocchi e Brutti 2016): il diritto possiede un'ontologia sociale, fatta di norme ma anche di pratiche, corpi intermedi, memorie e linguaggi che, interagendo, compongono processi e non codici immobili (Mazzacane 1992). Proprio questo sostrato teorico consente di leggere con rigore ciò che le due esperienze hanno fatto sul terreno: rendere visibili e ordinare pratiche (mediazioni, protocolli, restituzioni pubbliche); attestare effettività (funzioni pubbliche esercitate in rete, responsabilità condivise, standard valutabili); produrre conoscenza usabile e reimmetterla nei cicli decisionali come bene comune. In altre parole, esse istituiscono procedure attraverso cui il pluralismo diventa capacità pubblica e la fiducia un output istituzionale misurabile.

Su questo piano, l'idea di *nazione plurale* offre lo sfondo normativo decisivo (Sterpa 2025): una cittadinanza che tiene insieme unità e differenza, in cui inclusione e merito non sono termini antagonisti ma politiche convergenti di eguaglianza sostanziale. La scuola, trattata come laboratorio di innovazione sociale, e l'università, intesa come luogo di sapere pubblico verificabile, compongono i due poli di un'unica infrastruttura civica che apprende mentre governa la complessità. *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* mostrano che questa infrastruttura è già in costruzione: quando i conflitti sono abitati con metodi, quando i dati orientano le decisioni, quando gli attori condividono linguaggi e responsabilità, la democrazia non si proclama, funziona. E funziona perché il diritto, anziché irrigidirsi in enunciati, torna a ciò che è sempre stato nella sua migliore

tradizione: una pratica sociale capace di generare istituzioni.

6. Allineamento strategico, sostenibilità e governance della complessità

Le esperienze di *Scuola Inclusiva* e *Scuola Civica* si inscrivono pienamente nella strategia dell'Università del Salento, che riconosce nella Terza missione una responsabilità pubblica e nella formazione di profili per la governance un investimento strategico per la qualità democratica delle istituzioni. Coerenti con la missione del Dipartimento di Scienze giuridiche, esse traducono in prassi ciò che il piano strategico definisce come *innovazione sociale basata su evidenze*: non una retorica dell'impatto, ma un modo di costruire conoscenza utile al governo dei processi complessi, restituendo al diritto la sua dimensione di scienza della convivenza.

La scalabilità e la sostenibilità del modello non richiedono interventi straordinari, ma un uso intelligente dell'ordinaria amministrazione. È una questione di metodo, non di eccezione. La definizione di un protocollo regionale per la governance scolastica dell'inclusione, l'attivazione di finanziamenti pluriennali modulari e la costituzione di un osservatorio universitario permanente rappresentano semplici ma decisive infrastrutture organizzative. Esse garantiscono trasparenza, continuità e valutazione, traducendo la partecipazione in architettura amministrativa stabile. Non alterano l'unità del sistema, non interferiscono con la libertà di insegnamento: ne potenziano la capacità pubblica e la legittimità sociale.

Scuola Inclusiva e *Scuola Civica* non sono, dunque, 'progetti' da replicare, ma istituzioni in divenire; operano come dispositivi istituzionali in progressiva stabilizzazione. La prima ha trasformato la scuola in un'infrastruttura civica che apprende mentre include; la seconda ha esteso questa logica al territorio, evolvendo (anche attraverso i percorsi sviluppati in collaborazione con ANAC, ANCI Puglia e IFEL) in piattaforma di formazione civico-istituzionale e di prevenzione dei rischi sistemici. Ne deriva una traiettoria integrata che connette educazione, amministrazione e cittadinanza, producendo un linguaggio comune tra istituzioni e comunità. La prosecuzione del modello *Scuola Inclusiva*, avviato nell'a.a. 2024/2025, progressivamente consolidato e rifinanziato per l'a.a. 2026/2027, conferma la rilevanza sistemica dell'intervento. Le evidenze empiriche, l'ampliamento della rete delle scuole aderenti e il quadro giurisprudenziale, che riconosce la compatibilità tra pluralismo, libertà di insegnamento e unitarietà del sistema in presenza di criteri di imparzialità metodologica e valutazione pubblica, ne attestano la solidità. Il

modello si configura come buona pratica suscettibile di sperimentazione su scala nazionale, fondata su approcci *evidence-based*, co-progettazione territoriale e restituzione pubblica degli esiti. Resta centrale il tema del finanziamento strutturale: la difficoltà di reperire risorse non può tradursi in discontinuità degli interventi. Se scuola e università sono infrastrutture democratiche, è necessario un impegno istituzionale stabile che assicuri continuità, accompagnamento tecnico e investimenti pluriennali fondati su risultati misurabili. La ricerca assume così un ruolo ordinario nell'azione pubblica e la scuola si configura come spazio di esercizio effettivo della cittadinanza, in cui la complessità è governata e l'inclusione diventa criterio di qualità democratica.

La prospettiva che si apre è quella di una via mediterranea all'innovazione istituzionale, dove il diritto torna ad essere architettura di relazioni e la partecipazione assume il valore di una pratica regolativa: né spontaneismo né tecnicismo, ma esercizio condiviso di responsabilità. In questa visione, il confine tra ricerca, formazione e servizio alla comunità si dissolve in una logica di co-produzione del bene pubblico. L'università non è più soltanto luogo di sapere, ma *istituzione vivente* che apprende insieme ai territori e restituisce alla

società la conoscenza come bene comune. In una stagione in cui la semplificazione amministrativa rischia di ridursi a contrazione della complessità, queste esperienze ricordano che governare è costruire alleanze: tra livelli istituzionali, tra discipline, tra persone. La qualità di una democrazia si misura nella sua capacità di apprendere dai propri margini, di includere le differenze, di rendere visibili le ragioni di tutti. È esattamente ciò che accade quando scuola e università lavorano insieme: la prima come infrastruttura civica, la seconda come coscienza metodologica. In questa sinergia si compie la più autentica innovazione istituzionale: non l'invenzione di nuovi strumenti, ma la rigenerazione del legame di fiducia che tiene insieme cittadini e istituzioni.

Scuola Inclusiva e *Scuola Civica* sono, in definitiva, due forme di un medesimo gesto politico e culturale: fare della conoscenza una responsabilità pubblica e della partecipazione una grammatica dell'azione amministrativa. È da qui che può ripartire una via italiana all'azione pubblica partecipata, capace di unire rigore e prossimità, metodo e passione civile, restituendo al diritto, e alla scuola che lo incarna, il loro significato originario: essere strumenti di convivenza, spazi di fiducia e architetture di futuro.

Bibliografia

- Akkerman T., Hajer M., Grin J. (2004), *The Interactive State: Democratisation from Above?*, *Political Studies*, n.52, pp.82-95
- Ansell C., Gash A. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, n.4, pp.543-571
- Argentin G. (2022), *Nostra scuola quotidiana. Perché è giusto averne cura*, Bologna, il Mulino
- Augusti E. (2025), *Spazi del diritto. Città, nazione e ordine giuridico dall'Ottocento a oggi* (a cura di), Torino, Giappichelli
- Augusti E. (2022), A proposito di inclusione. Tra nuove sfide e opportunità, in Bufalini A., Del Turco G., Gatta F.L., Savino M., Tuozzo M., Virzì F.V., Vitiello V. (a cura di), *Annuario ADIM 2021. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.93-95
- Bhabha H.K. (1994), *The Location of Culture*, London-New York, Routledge
- Birocchi I., Brutti M. (2016), *Storia del diritto e identità disciplinari: tradizioni e prospettive*, Torino, Giappichelli
- Capograssi G. (1975), *Analisi dell'esperienza comune*, Milano, Giuffrè
- Commissione europea (2020), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, Bruxelles, 24.11.2020, COM(2020) 758 final
- Di Robilant A. (2006), *Genealogies of Soft Law*, *American Journal of Comparative Law*, 54, n.3, pp.499-554
- Fuchs M. (1979), La "Genossenschaftstheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n.9, pp.65-80
- Grossi P. (2003), *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza
- Gurvitch G. (1940), *Éléments de sociologie juridique*, Paris, Aubier
- Hakuzwimana E. (2024), *Tra i bianchi di scuola. Voci per un'educazione accogliente*, Torino, Einaudi

- Howlett M., Ramesh M., Perl A. (2020), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (4th ed.), Oxford, Oxford University Press
- Innes J.E., Booher D.E. (2003), *Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue*, in Hajer M.A., Wagenaar H. (eds.), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.33-59
- Lindblom C.E., Cohen D.K. (1980), *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press
- Mazzacane A. (1992), Tendenze attuali della storiografia giuridica italiana sull'età moderna e contemporanea, *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, 4, n.6, pp.3-26
- Mattarella S. (2015), *Crescere insieme. Scritti sulla scuola e sulla società*, (a cura di L. Pazzaglia), Bologna, il Mulino
- Recalcati M. (2023), *La scuola dell'anima*, Torino, Einaudi
- Sorrentino M., Sicilia M., Howlett M. (2018), Understanding Co-production as a New Public Governance Tool, *Policy and Society*, 37, n.3, pp.277-293
- Sterpa A. (2025), *La nazione plurale. Individuo, comunità e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica
- Tarantino A. (1981), Dell'istituzionalismo. Ancora sui precedenti dottrinali di Santi Romano, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 11, pp.169-190
- United Nations (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, United Nations
- Vano C. (2016), Della vocazione dei nostri luoghi. Traduzioni e adattamenti nella diffusione internazionale dell'opera di F.C. von Savigny, *Historia et ius*, 10, n.21, pp.1-16

Eliana Augusti

eliana.augusti@unisalento.it

Professoressa Associata di Storia del diritto medievale e moderno all'Università del Salento e abilitata a Ordinaria, dirige IntegroLAB e Scuola civica e coordina il progetto HiLArI (PRIN PNRR 2022). È stata Principal Investigator del FIR 2012 Politiche migratorie e Legal transplant nel Mediterraneo e Presidente del CdLM in Governance euromediterranea delle politiche migratorie. Tra le sue pubblicazioni si segnalano: *Migrare come abitare* (2022) e *Spazi del diritto* (2025), Giappichelli.