

30 giugno 2026

La scuola negli Stati Uniti tra federalismo e finanziamento condizionato^{*}

ANTONIA BARAGGIA^{**}

ABSTRACT (IT.): Il contributo analizza la regolazione della scuola negli Stati Uniti come osservatorio privilegiato delle trasformazioni del federalismo costituzionale americano. Muovendo dall'assenza di un diritto federale espresso all'istruzione e dalla tradizionale centralità di Stati, distretti scolastici e comunità locali, il saggio ricostruisce il progressivo consolidamento dell'intervento federale attraverso lo spending power, la legislazione antidiscriminatoria e le politiche di accountability. Particolare attenzione è dedicata al finanziamento della scuola pubblica e alla sua capacità di riprodurre, o correggere solo parzialmente, disuguaglianze territoriali e razziali. L'ultima parte considera i programmi di Diversity, Equity and Inclusion (DEI), divenuti, dopo *Students for Fair Admissions v. Harvard* e le iniziative federali del 2025-2026, uno dei principali terreni di conflitto tra diverse concezioni dell'eguaglianza. La tesi sostenuta è che la controversia sui programmi DEI non costituisca soltanto un episodio delle culture wars americane, ma riveli una trasformazione più profonda: la condizionalità finanziaria federale, nata come tecnica di cooperazione e di enforcement dei diritti civili, tende oggi a divenire strumento di governo del conflitto costituzionale sull'identità della scuola pubblica.

PAROLE CHIAVE: scuola; Stati Uniti; federalismo; condizionalità finanziaria; eguaglianza; diritti civili.

TITLE: *Schooling in the United States: Between Federalism and Conditional Funding.*

ABSTRACT (ENG.): The article examines school regulation in the United States as a privileged lens through which to observe the transformation of American constitutional federalism. Starting from the absence of an express federal right to education and from the traditional centrality of states, school districts and local communities, it reconstructs the gradual consolidation of federal influence through the spending power, civil-rights legislation and accountability policies.

^{*} Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della rivista.

^{**} Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Milano.

Particular attention is paid to the financing of public education and to its capacity to reproduce, or only partially correct, territorial and racial inequalities. The final part addresses Diversity, Equity and Inclusion (DEI) programmes, which, after *Students for Fair Admissions v. Harvard* and the federal initiatives of 2025-2026, have become one of the main sites of conflict between competing conceptions of equality. The article argues that the controversy surrounding DEI programmes is not merely an episode of the American culture wars. Rather, it reveals a deeper transformation: federal financial conditionality, originally developed as a technique of cooperation and civil-rights enforcement, increasingly operates as a mode of governing the constitutional conflict over the identity of public education.

KEYWORDS: school; United States; federalism; financial conditionality; equality; civil rights.

SOMMARIO: 1. Introduzione: la scuola come questione costituzionale. – 2. L'istruzione nella Costituzione americana: una competenza decentrata. – 3. Il finanziamento della scuola pubblica tra autonomia locale e diseguaglianza. – 4. La condizionalità finanziaria federale: dallo *spending power* al governo dei diritti. – 5. ESEA, NCLB ed ESSA: l'*accountability* come condizione. – 6. *Affirmative action*, DEI e ritorno della *colorblindness*. – 7. La condizionalità anti-DEI del 2025-2026: Dipartimento dell'Istruzione, Title VI e contenzioso. – 8. Conclusioni.

1. Tra le istituzioni attraverso cui una democrazia costituzionale racconta se stessa, la scuola occupa una posizione peculiare. Essa non è soltanto il luogo nel quale si trasmettono conoscenze, ma anche lo spazio nel quale l'ordinamento definisce la propria idea di cittadinanza, rende possibile il libero sviluppo della persona e costruisce le condizioni minime della partecipazione democratica. In questo senso, il diritto all'istruzione può essere definito un diritto costituzionale in senso materiale: un diritto che, anche quando non sia espressamente codificato in Costituzione, incide sulla struttura della comunità politica e sul modo in cui essa concepisce l'eguaglianza.

Da questo punto di vista, l'ordinamento statunitense rappresenta, come spesso accade per il novero dei diritti sociali, un banco di prova particolarmente interessante. Il costituzionalismo sociale novecentesco ha generalmente condotto alla positivizzazione del diritto all'istruzione nelle costituzioni europee e latinoamericane; il costituzionalismo liberale americano, invece, non prevede a livello federale un diritto espresso all'istruzione. L'educazione non compare tra le competenze enumerate del Congresso, né tra i diritti garantiti dal *Bill of Rights*. La Corte Suprema, in *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, ha escluso che essa costituisca un diritto fondamentale federale, sottraendo così il

finanziamento scolastico allo *strict scrutiny* normalmente riservato alle classificazioni sospette o alla compressione di diritti fondamentali¹.

L'assenza di un diritto federale espresso non ha tuttavia prodotto una pura neutralità federale. Al contrario, proprio perché la scuola è un'istituzione costituzionalmente sensibile, il governo federale ha progressivamente costruito una capacità di indirizzo molto significativa, pur senza disporre di una competenza generale in materia. Questo risultato è stato raggiunto attraverso tre canali: il Quattordicesimo Emendamento, la legislazione antidiscriminatoria e, soprattutto, lo *spending power* di cui all'art. I, sez. 8, della Costituzione. In tale intreccio, gli Stati conservano la competenza primaria, ma l'accettazione di fondi federali li sottopone a obblighi, standard e condizioni che incidono in maniera profonda sulle politiche educative.

La scuola americana consente dunque di osservare una dinamica più ampia, propria degli Stati composti: la condizionalità finanziaria come tecnica di esercizio del potere pubblico. Per condizionalità si intende, in via generale, il legame tra un beneficio e il soddisfacimento di determinate condizioni; nel diritto pubblico essa diviene una modalità di governo fondata sul controllo delle risorse, attraverso la quale un livello istituzionale può indurre un altro livello di governo ad adottare scelte di *policy* che non potrebbe imporre in via autoritativa.² Nell'ambito delle politiche in tema di istruzione, questa tecnica ha avuto storicamente una funzione inclusiva: correggere le disuguaglianze, promuovere l'accesso, rafforzare l'*enforcement* dei diritti civili. Ma, proprio per il suo potenziale trasformativo, essa può anche divenire strumento di governo del conflitto costituzionale. È quanto emerge nel dibattito più recente sui programmi DEI, in cui la condizionalità non opera soltanto come leva di eguaglianza, ma come strumento attraverso il quale il livello federale giunge a incidere sulla natura dei programmi scolastici.

La condizionalità, in questa prospettiva, non è un accessorio del programma di spesa: è la forma giuridica attraverso cui la risorsa economica viene trasformata in capacità di indirizzo. Essa agisce in uno spazio intermedio tra autonomia e subordinazione, perché conserva la forma della scelta del destinatario, ma ne altera il contesto materiale, rendendo alcune opzioni politicamente o finanziariamente molto più costose di altre. Proprio per questo la condizionalità in ambiti sostanziali come l'istruzione non può essere considerata soltanto un istituto di federalismo fiscale. Essa incide sul riparto di

¹ V. *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 U.S. 1 (1973). Sul significato della decisione nel contenzioso sul finanziamento scolastico, cfr. M.A. REBELL, *Courts and Kids. Pursuing Educational Equity through the State Courts*, Chicago, 2009; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino, 2000.

² Sia consentito rinviare a A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Torino, 2023, spec. pp. 1-5 e 7-35; C. PINELLI, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013.

competenze, sulla forma dei rapporti intergovernativi e, soprattutto, sul contenuto operativo dei diritti e dei valori costituzionali che la scuola è chiamata a rendere effettivi³.

2. La struttura costituzionale statunitense genera un primo paradosso. L'istruzione è universalmente considerata presupposto della cittadinanza democratica, ma non gode, a livello federale, della protezione rafforzata che la dottrina dei diritti fondamentali riconnette ad altre posizioni costituzionali. In *Rodriguez*, la Corte Suprema non negò l'importanza dell'educazione: riconobbe, anzi, che essa svolge un ruolo essenziale nel funzionamento della democrazia. Ma ritenne che tale rilievo non fosse sufficiente per trasformarla in un diritto fondamentale implicito, né per assoggettare a *strict scrutiny* il sistema texano di finanziamento fondato sulle *property taxes* locali⁴.

La decisione ha segnato una cesura duratura. Essa ha chiuso la strada alla costruzione di un diritto federale all'istruzione eguale, rimettendo alle Costituzioni statali e alle corti statali il compito di valutare la compatibilità dei sistemi scolastici con gli obblighi di adeguatezza ed eguaglianza previsti a livello statale. Da quel momento, il contenzioso sulla *school finance* ha assunto una fisionomia prevalentemente statale: non più rivendicazione di un diritto fondamentale federale, ma attivazione di clausole costituzionali statali che impongono sistemi scolastici "efficienti", "uniformi", "adequate" o "thorough and efficient".⁵

Questa rilocalizzazione del conflitto non ha però impedito la federalizzazione indiretta della materia. La Costituzione federale non riconosce un diritto all'istruzione, ma il Quattordicesimo Emendamento vieta agli Stati di negare a qualsiasi persona l'eguale protezione delle leggi. Il Congresso non dispone di una competenza generale sulla scuola, ma può spendere per il *general welfare* e condizionare l'erogazione di fondi federali. Gli Stati conservano l'organizzazione dei sistemi scolastici, ma l'accettazione dei fondi li sottopone a obblighi antidiscriminatori e a standard amministrativi. Il risultato è un sistema nel quale la competenza resta decentrata, mentre le condizioni di legittimità dell'esercizio di quella competenza sono progressivamente definite anche a livello federale.

La centralità statale è dunque reale, ma non esclusiva. Essa convive con un potere federale che agisce in modo indiretto, attraverso incentivi, condizioni e

³ J. POIRIER, C. SAUNDERS, J. KINCAID (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*, Oxford, 2015.

⁴ V. *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, cit., pp. 29-39.

⁵ Cfr. M.A. REBELL, *Courts And Kids*, cit.; W.S. KOSKI, *The Politics of Judicial Decision-Making*, cit.; J.E. RYAN, *Schools, Race, and Money*, in *Yale Law Journal*, 2000, n. 109, pp. 249 ss. Per un inquadramento del costituzionalismo statunitense e del rapporto tra federalismo, eguaglianza e Corte Suprema, cfr. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, cit.

meccanismi di *accountability*. Questa forma di governo non sostituisce formalmente il riparto di competenze, ma lo attraversa dall'interno: non impone direttamente agli Stati un modello scolastico, ma rende finanziariamente e politicamente costoso discostarsi dagli standard federali.

3. Il finanziamento della scuola pubblica rappresenta uno dei luoghi nei quali il federalismo americano produce i suoi effetti più visibili. La tradizionale dipendenza dalle *property taxes* locali ha consentito ai distretti ricchi di garantire risorse più elevate, docenti più esperti, infrastrutture migliori e maggiore accesso a tecnologie e programmi avanzati; al tempo stesso, ha penalizzato i distretti poveri, spesso caratterizzati da una maggiore concentrazione di studenti appartenenti a minoranze razziali o linguistiche. La disuguaglianza non è dunque soltanto territoriale, ma anche razziale e sociale.

L'autonomia locale, in questo contesto, è un valore costituzionale ambivalente. Da un lato, essa esprime l'idea, profondamente radicata nella tradizione americana, che la scuola debba essere vicina alle comunità e responsabile davanti ad esse. Dall'altro, essa consente che la qualità dell'istruzione dipenda in misura significativa dalla ricchezza immobiliare del distretto e dalla capacità fiscale della comunità locale. Laddove la scuola è finanziata in prevalenza dalla base fiscale locale, il luogo di residenza diviene un fattore decisivo nell'accesso alle opportunità educative.

La dottrina e il contenzioso statale hanno a lungo cercato di correggere tali disparità. Dopo il fallimento della via federale in *Rodriguez*, numerose azioni sono state promosse davanti alle corti statali, facendo leva sulle *education clauses* delle costituzioni degli Stati. Alcune corti hanno imposto riforme fondate sull'equità; altre hanno valorizzato soprattutto l'adeguatezza, chiedendo allo Stato di garantire un livello minimo di istruzione effettiva. Ma anche quando le corti statali sono intervenute, la correzione delle disuguaglianze è rimasta parziale, sia per la resistenza politica, sia per la difficoltà di tradurre obblighi costituzionali generali in standard finanziari e organizzativi determinati⁶.

In tale quadro, il finanziamento federale non sostituisce quello statale e locale, ma ne corregge selettivamente gli effetti. Programmi come il Title I dell'*Elementary and Secondary Education Act* (ESEA) mirano a destinare risorse aggiuntive alle scuole con alti livelli di povertà; i *Pell Grants*, nell'istruzione post-secondaria, sostengono l'accesso al college degli studenti a basso reddito. Si tratta di interventi che non alterano la struttura decentrata del sistema, ma introducono una dimensione redistributiva e antidiscriminatoria di matrice federale. Proprio per questo, essi sono un esempio paradigmatico di condizionalità: il centro non organizza direttamente la scuola, ma orienta le politiche degli Stati e degli istituti attraverso la distribuzione condizionata delle risorse.

⁶ Cfr. M.A. REBELL, *Courts and Kids*, cit.; J.E. RYAN, *Schools, Race, and Money*, cit.

4. Lo *spending power* è stato uno dei principali motori delle trasformazioni del federalismo americano. Il passaggio dal federalismo duale al federalismo cooperativo, e poi alle forme più recenti di federalismo coercitivo e punitivo, può essere letto attraverso l'evoluzione dei *grants-in-aid*⁷. Attraverso i fondi federali, il Congresso ha potuto incidere su ambiti formalmente rimessi agli Stati, promuovendo standard nazionali in settori quali sanità, welfare, ambiente e istruzione.

La condizionalità opera qui come tecnica di governo propria degli Stati composti. Essa consente al livello federale di perseguire obiettivi di rilevanza nazionale che cadono fuori dalle competenze direttamente attribuite al centro. In questo senso è uno strumento ambiguo: da un lato forza il riparto di competenze; dall'altro promuove standard comuni in ambiti nei quali l'eguaglianza sostanziale sarebbe difficilmente realizzabile attraverso la sola autonomia statale. Nel settore educativo tale ambiguità è particolarmente evidente. Le condizioni federali possono proteggere studenti poveri, disabili, appartenenti a minoranze razziali o linguistiche; ma possono anche trasformarsi in vincoli amministrativi che riducono la discrezionalità degli Stati e delle istituzioni scolastiche.

La Corte Suprema ha cercato di delimitare il potere federale attraverso la dottrina delle *unconstitutional conditions*. In *South Dakota v. Dole*, essa ha riconosciuto la legittimità delle condizioni apposte ai fondi federali, purché esse siano orientate al *general welfare*, formulate in modo chiaro, connesse all'interesse federale perseguito dal programma di spesa e non contrarie ad altri limiti costituzionali.⁸ Il test di *Dole* ha a lungo offerto una legittimazione ampia allo *spending power*, anche perché la Corte ha interpretato con notevole deferenza i requisiti di connessione e non coercizione.

La soglia della coercizione è stata però ridefinita in *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, nel quale la Corte ha ritenuto incostituzionale la minaccia di sospendere l'intero finanziamento Medicaid agli Stati che non

⁷ E.S. CORWIN, *The Passing of Dual Federalism*, in *Virginia Law Review*, 1950, n. 36, pp. 1 ss.; J.F. ZIMMERMAN, *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2001, n. 31(2), pp. 15 ss.; D.J. ELAZAR, *American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth-Century United States*, Chicago, 1962.

⁸ *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987). Sul *Dole test*, cfr. A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti*, cit., pp. 81-84; M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il caso del Judicial federalism negli Stati Uniti*, Napoli, 1996; K.M. SULLIVAN, *Unconstitutional Conditions*, in *Harvard Law Review*, 1989, n. 102, pp. 1413 ss.; R. EPSTEIN, *Foreword: Unconstitutional Conditions, State Powers, and the Limits of Consent*, in *Harvard Law Review*, 1988-1989, n. 102, pp. 4 ss.

avessero aderito all'espansione prevista dall'*Affordable Care Act*⁹. Pur riguardando la sanità, *NFIB* ha un rilievo generale: indica che la condizionalità cessa di essere incentivo e diviene coercizione quando priva gli Stati di una capacità reale di scelta. La distinzione resta tuttavia instabile. In concreto, la capacità degli Stati di rifiutare fondi federali dipende dall'entità delle risorse in gioco, dalla dipendenza finanziaria già maturata e dal costo politico di rinunciare a programmi che incidono direttamente sui cittadini.

Nella scuola, questa instabilità è strutturale. Gli Stati e i distretti rimangono formalmente liberi di non accettare fondi federali; ma, una volta che tali fondi siano integrati nel funzionamento ordinario delle istituzioni scolastiche, il rifiuto diviene politicamente e amministrativamente difficilmente praticabile. La condizionalità educativa è dunque un caso emblematico di potere federale indiretto: non cancella l'autonomia statale, ma ne ridefinisce le condizioni di esercizio.

Questa traiettoria conferma un dato centrale: i *grants-in-aid* non sono stati semplicemente strumenti di sostegno finanziario, ma dispositivi di trasformazione del federalismo americano. Nella fase cooperativa essi hanno reso possibile la costruzione di programmi comuni in settori nei quali il Congresso non disponeva di una competenza regolatoria generale; nella fase coercitiva, invece, la crescita quantitativa dei fondi e la dipendenza strutturale degli Stati hanno progressivamente ridotto la distanza tra incentivo e comando¹⁰. La giurisprudenza della Corte Suprema registra tale ambivalenza. *Pennhurst* insiste sulla necessità che le condizioni siano formulate in modo chiaro, così da permettere agli Stati una scelta consapevole; *Dole* consente un ampio uso del potere di spesa, purché sussistano *general welfare*, chiarezza, *relatedness* e rispetto degli altri limiti costituzionali; *NFIB*, infine, introduce un limite più robusto, affermando che la minaccia di perdita di fondi può divenire incostituzionale quando assume carattere coercitivo¹¹.

Applicata alla scuola, questa griglia mostra il passaggio da una condizionalità cooperativa, orientata a sostenere studenti e distretti svantaggiati, a una condizionalità sempre più conformativa. Il problema non è la presenza di

⁹ *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Cfr. L.A. BAKER, *The Spending Power After NFIB v. Sebelius*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2013, n. 37(1), pp. 71 ss.; S.D. SCHWINN, *The Framers' Federalism and the Affordable Care Act*, in *Connecticut Law Review*, 2012, n. 44(4), pp. 1074 ss.

¹⁰ E.S. CORWIN, *The Passing of Dual Federalism*, in *Virginia Law Review*, 1950, n. 36, pp. 1 ss.; D.J. ELAZAR, *American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth-Century United States*, Chicago, 1962.

¹¹ *V. Pennhurst State School and Hospital v. Halderman*, 451 U.S. 1 (1981); *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987); *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). In dottrina, cfr. K.M. SULLIVAN, *Unconstitutional Conditions*, in *Harvard Law Review*, 1989, n. 102, pp. 1413 ss.; L.A. BAKER, *The Spending Power After NFIB v. Sebelius*, cit.

condizioni: senza condizioni, il finanziamento federale avrebbe difficilmente potuto svolgere una funzione antidiscriminatoria e redistributiva. Il problema è piuttosto il tipo di condizione, il grado di determinatezza del suo contenuto e la proporzionalità della conseguenza finanziaria. Quando la condizione non si limita a garantire l'uso corretto dei fondi, ma diviene strumento di disciplina di scelte culturali o pedagogiche controverse, la tecnica cooperativa tende a scivolare verso forme di federalismo coercitivo¹².

5. L'ESEA del 1965 costituisce il primo grande intervento federale nell'istruzione elementare e secondaria. Approvata nell'ambito della *War on Poverty* dell'amministrazione Johnson, essa introduce il Titolo I, volto a destinare fondi federali alle scuole con una significativa presenza di studenti economicamente svantaggiati.¹³ La ratio non è quella di federalizzare la scuola, ma di ridurre le disuguaglianze attraverso un trasferimento finanziario condizionato. Il programma riconosce l'importanza dell'intervento federale, ma lo colloca entro una logica cooperativa: gli Stati restano responsabili dell'organizzazione scolastica, mentre il livello federale offre risorse per il perseguimento di obiettivi nazionali di eguaglianza.

Con il *No Child Left Behind Act* (NCLB) del 2001, la condizionalità educativa assume una forma più intensa. La riforma, approvata come *reauthorization* dell'ESEA, lega i fondi federali a sistemi di misurazione, test standardizzati e obiettivi di *Adequate Yearly Progress*. L'eguaglianza viene così tradotta in responsabilità misurabile: le scuole devono dimostrare, attraverso indicatori quantitativi, il miglioramento dei risultati in alcune materie di insegnamento, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili.¹⁴ Tale modello ha avuto il merito di rendere visibili divari di apprendimento spesso occultati dalle medie complessive; ma ha anche prodotto effetti distorsivi, quali l'eccessiva enfasi sui test, il *teaching to the test* e la penalizzazione delle scuole già più fragili.

L'*Every Student Succeeds Act* (ESSA) del 2015 ha cercato di correggere tali eccessi, mantenendo l'obbligo di valutazione annuale, ma restituendo agli Stati maggiore flessibilità nella definizione dei sistemi di *accountability* e delle strategie di intervento nelle scuole a basso rendimento.¹⁵ ESSA non abbandona la

¹² G. GOELZHAUSER, D.M. KONISKY, *The State of American Federalism 2019-2020: Polarized and Punitive Intergovernmental Relations*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 2020, n. 50(3), pp. 311 ss.

¹³ *Elementary and Secondary Education Act of 1965*, Pub. L. No. 89-10, 79 Stat. 27. Sullo sviluppo storico dei *grants* federali, cfr. *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*, Congressional Research Service, aggiornato al 22 maggio 2019; A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, cit., pp. 52-72.

¹⁴ *No Child Left Behind Act of 2001*, Pub. L. No. 107-110, 115 Stat. 1425.

¹⁵ *Every Student Succeeds Act*, Pub. L. No. 114-95, 129 Stat. 1802 (2015).

condizionalità; ne modifica piuttosto il grado di intrusività. Il livello federale continua a pretendere dati, standard e attenzione ai gruppi vulnerabili, ma consente agli Stati di adattare strumenti e criteri alle proprie scelte di politica scolastica.

La sequenza dei provvedimenti federali che si sono nel tempo susseguiti mostra dunque l'evoluzione della condizionalità educativa da tecnica redistributiva a tecnica amministrativa di governo. Il finanziamento federale non serve più soltanto a trasferire risorse, ma a costruire sistemi informativi, standard valutativi e obblighi di risultato. L'eguaglianza viene perseguita attraverso una infrastruttura di *accountability* che rafforza il ruolo del *Department of Education*, delle agenzie amministrative e delle procedure di controllo, lasciando sullo sfondo il problema democratico della definizione delle condizioni.

6. Il tema dell'eguaglianza educativa non si esaurisce nella scuola primaria e secondaria. Nell'istruzione superiore, esso ha assunto la forma del dibattito sulle *affirmative actions*. A partire da *Regents of the University of California v. Bakke*, la Corte Suprema ha progressivamente distinto tra quote rigide, considerate incostituzionali, e considerazione individualizzata della razza come uno dei fattori rilevanti per perseguire l'interesse educativo alla diversità.¹⁶ In *Grutter v. Bollinger*, la Corte, per opinione della *Justice O'Connor*, ha ritenuto compatibile con l'*Equal Protection Clause* la politica di ammissione della *Law School* dell'Università del Michigan, valorizzando i benefici educativi di un corpo studentesco diversificato e l'autonomia accademica dell'università¹⁷. Al tempo stesso, in *Gratz v. Bollinger*, ha censurato un sistema di attribuzione automatica di punti ai candidati appartenenti a minoranze, perché troppo meccanico e non sufficientemente individualizzato¹⁸.

La giustificazione delle *affirmative actions* ha oscillato storicamente tra almeno quattro modelli: una logica risarcitoria, riferita a vittime identificate di discriminazioni identificate; una logica risarcitoria più ampia, rivolta alla categoria dei discriminati; una logica anti-subordinante, volta a contrastare gli effetti persistenti delle discriminazioni sociali e una logica fondata sull'interesse generale alla *diversity*. Nel diritto costituzionale americano, è quest'ultima ad avere ricevuto la maggiore accettazione giurisprudenziale, proprio perché consente di evitare una esplicita assunzione di responsabilità collettiva per le diseguaglianze storiche¹⁹.

¹⁶ *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978).

¹⁷ *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003).

¹⁸ *Gratz v. Bollinger*, 539 U.S. 244 (2003).

¹⁹ Cfr. R. SIEGEL, *Equality Talk: Antisubordination and Anticlassification Values in Constitutional Struggles over Brown*, in *Harvard Law Review*, 2004, n. 117, pp. 1470 ss.; C.I. HARRIS, *Whiteness as Property*, in *Harvard Law Review*, 1993, n. 106, pp. 1707 ss.; K. CRENSHAW, N. GOTANDA, G. PELLER, K. THOMAS (a cura di), *Critical Race Theory: The*

Students for Fair Admissions v. Harvard ha radicalmente ridisegnato questo quadro. La Corte ha ritenuto che i programmi di ammissione di Harvard e UNC non fossero compatibili con le garanzie dell'*Equal Protection Clause* e del Titolo VI, perché privi di obiettivi sufficientemente misurabili, idonei a utilizzare la razza in senso negativo, fondati su stereotipi e privi di un termine significativo.²⁰ La decisione non vieta alle università di considerare il modo in cui la razza abbia inciso sulla vita individuale del candidato, per esempio attraverso esperienze di discriminazione o di ispirazione; ma esclude che la razza possa operare come categoria o fattore preferenziale diretto.

Il passaggio da *Grutter* a *SFFA* segnala il rafforzamento di una concezione anti-classificatoria dell'eguaglianza, secondo la quale il diritto costituzionale deve eliminare ogni uso pubblico della razza, anche quando esso sia finalizzato a promuovere inclusione. Tale concezione entra in tensione con la tradizione anti-subordinante, per la quale l'eguaglianza richiede invece di considerare le condizioni storiche e sociali che producono svantaggio strutturale.²¹ I programmi DEI si collocano esattamente in questo spazio di conflitto: per i loro sostenitori sono strumenti di inclusione e rimozione di ostacoli; per i loro critici sono forme mascherate di preferenza razziale, stereotipizzazione o *indoctrination*.

La linea giurisprudenziale sulle *affirmative actions* consente di cogliere la progressiva riduzione dello spazio costituzionale disponibile per politiche *race-conscious*. Dopo *Bakke*, che aveva escluso le quote rigide ma lasciato aperta la via della *diversity* come interesse educativo, *Grutter* aveva riconosciuto un margine di deferenza alle università, purché l'uso della razza fosse individualizzato, non meccanico e temporaneamente orientato. *Gratz* e, più tardi, *Fisher* avevano già irrigidito il controllo sulla necessità e sulla precisione dello strumento. *SFFA* chiude questa parabola, sostituendo alla deferenza verso l'autonomia accademica una lettura assai più esigente dei requisiti di misurabilità, non stereotipizzazione, non penalizzazione e termine del programma²².

Key Writings That Formed the Movement, New York, 1995. Sulle azioni positive e sull'eguaglianza sostanziale, cfr. A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; C. PANZERA, *Azioni positive ed eguaglianza formale*, in *La Lettera AIC*, settembre 2023.

²⁰ V. *Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*, 600 U.S. 181 (2023). G.F. FERRARI, G. ROMEO, *Corte Suprema e società in SFFA v. Harvard College*, in *La Lettera AIC*, settembre 2023; S. LEONE, *Costituzione americana e razza nella giurisprudenza della Corte Suprema*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, pp. 26 ss.

²¹ Cfr. R.B. SIEGEL, *Equality Talk*, cit.; C.I. HARRIS, *Whiteness as Property*, cit.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit.; S. LEONE, *Costituzione americana e razza nella giurisprudenza della Corte Suprema*, cit.

²² V. *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978); *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, 515 U.S. 200 (1995); *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003); *Gratz v. Bollinger*, 539 U.S. 244 (2003); *Fisher v. University of Texas at Austin*, 570 U.S. 297 (2013); *Fisher v. University of Texas at Austin*, 579 U.S. 365 (2016); *Students for Fair*

7. Il conflitto sui programmi DEI ha assunto una dimensione propriamente federale nel 2025. L'amministrazione Trump ha adottato una serie di *Executive Orders* diretti a eliminare i programmi DEI nell'amministrazione federale²³.

Il primo provvedimento di Trump meritevole di menzione è l'EO 14190 "Ending Radical Indoctrination in K-12 Education", che vieta espressamente l'insegnamento della *Critical Race Theory* (CRT)²⁴ e di teorie legate all'identità di genere nelle scuole pubbliche. Viene istituito un meccanismo di vigilanza che obbliga le scuole a conformarsi ai nuovi standard sotto pena di revoca dei finanziamenti federali. Inoltre, è prevista la responsabilità civile e penale per gli educatori che incoraggino o facilitino la transizione sociale degli studenti transgender.

Il 20 marzo 2025, Trump ha poi firmato un EO per avviare lo smantellamento del Dipartimento dell'Istruzione, trasferendo le sue funzioni principali ad altre agenzie federali o delegando funzioni a Stati e governi locali²⁵. Sebbene la decentralizzazione sia coerente con una certa tradizione federalista americana, la modalità unilaterale e l'assenza di un quadro legislativo di supporto sollevano dubbi circa la sua legittimità costituzionale²⁶.

Ancora, il 23 aprile 2025, Trump ha firmato sette EO che riguardano diversi profili del tema dell'istruzione. Su tutti, spicca, in continuità con l'EO del 29 gennaio 2025, il nuovo EO 14280, "Reinstating Commonsense School Disciplines Policies", che mira a ridurre l'influenza delle iniziative di *Diversity, Equity and Inclusion* (DEI) nelle scuole e nelle Università. Si legge infatti che «the Federal Government will no longer tolerate known risks to children's safety and well-being in the classroom that result from the application of school discipline

Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College, 600 U.S. 181 (2023). S. LEONE, *Costituzione americana e razza nella giurisprudenza della Corte Suprema*, cit.

²³ Executive Order 14151, *Ending Radical and Wasteful Government DEI Programs and Preferencing*, 20 gennaio 2025, pubblicato in *Federal Register*, 90(18), 29 gennaio 2025, pp. 8339 ss.; Executive Order 14173, *Ending Illegal Discrimination and Restoring Merit-Based Opportunity*, 21 gennaio 2025, pubblicato in *Federal Register*, 90(20), 31 gennaio 2025, pp. 8633 ss.

²⁴ Si tratta di «a framework that can be used to theorize, examine and challenge the ways race and racism implicitly and explicitly impact on social structures, practices and discourses» (T.J. YOSSO, *Whose culture has capital? A critical race theory discussion of community cultural wealth*, in *Race, Ethnicity and Education*, 2005, n. 8(1), 70).

²⁵ EO 14242, "Improving Education Outcomes by Empowering Parents, States, and Communities" (March 20, 2025).

²⁶ Essendo tale Ministero stato infatti creato con legge del Congresso (*Department of Education Organization Act* del 1979), la sua eventuale chiusura impone il ricorso ad un atto normativo quantomeno equivalente, come peraltro aveva riconosciuto lo stesso Segretario all'Educazione Linda McMahon in sede di *confirmation hearing* davanti al Senato.

based on discriminatory and unlawful “equity” ideology». L’EO in questione demanda al *Secretary of Education* una serie di adempimenti volti al monitoraggio delle politiche DEI adottate dalle *local education agencies* e dalle *State education agencies*. Il *Secretary of Education* è tenuto a stilare un *report* da inviare al Presidente che segnali, ad esempio, il ruolo delle organizzazioni non profit che ricevono finanziamenti federali nella promozione di iniziative DEI.

L’Amministrazione Trump ha intensificato, inoltre, la sorveglianza sui finanziamenti esteri ricevuti dalle Università statunitensi, in particolare da paesi come la Cina e il Qatar. In un contesto di crescente tensione geopolitica, l’EO 14282, “Transparency Regarding Foreign Influence at American Universities”, impone un obbligo stringente di *disclosure* sui finanziamenti ricevuti da enti stranieri. L’obiettivo dichiarato è quello di contrastare l’influenza di potenze straniere, come la Cina, ma vi sono preoccupazioni circa i rischi per la libertà accademica e la cooperazione scientifica internazionale. Altrettanto problematico rispetto alla libertà accademica e alla protezione del *freedom of speech* è l’EO 14188 del 29 gennaio 2025, “Additional Measures to Combat Anti-Semitism”: tale EO ha condotto l’Ufficio per i diritti civili del Dipartimento dell’Istruzione ad aprire delle indagini su cinque Università in cui sono state segnalate diffuse molestie antisemite e ha inviato lettere ad altre 55 Università sotto indagine per discriminazioni analoghe.

L’Amministrazione si è spinta, il 7 marzo 2025, a cancellare circa 400 milioni di dollari in sovvenzioni e contratti federali alla Columbia University a causa della continua inazione della scuola di fronte alle persistenti molestie nei confronti degli studenti ebrei. Tale provvedimento appare problematico alla luce di molteplici profili costituzionali, a partire dalla tutela della libertà di manifestazione del pensiero del I Emendamento, alla tutela della libertà accademica e dell’autonomia delle istituzioni universitarie.

In questa prospettiva si colloca la *Dear Colleague Letter* del 14 febbraio 2025, con la quale l’*Office for Civil Rights* del *Department of Education* ha interpretato il Titolo VI alla luce di *SFFA*, affermando che gli istituti beneficiari di fondi federali non possono utilizzare preferenze razziali o stereotipi in ammissioni, assunzioni, borse di studio, disciplina o altre attività.²⁷ Le FAQ del 28 febbraio 2025 e la richiesta di certificazione del 3 aprile 2025 hanno rafforzato la dimensione condizionale: l’obbligo di conformarsi alla lettura federale del Title VI è stato collegato alla continuazione dell’assistenza finanziaria federale.²⁸

Il contenzioso successivo ha mostrato i limiti di tale strategia. Il 24 aprile 2025, diverse corti federali hanno bloccato l’attuazione della politica anti-DEI,

²⁷ U.S. Department of Education, Office for Civil Rights, *Dear Colleague Letter: Title VI of the Civil Rights Act in Light of Students for Fair Admissions v. Harvard*, 14 febbraio 2025.

²⁸ U.S. Department of Education, *Frequently Asked Questions About Racial Preferences and Stereotypes Under Title VI of the Civil Rights Act*, 28 febbraio 2025; U.S. Department of Education, *Reminder of Legal Obligations Undertaken in Exchange for Receiving Federal Financial Assistance and Request for Certification under Title VI and SFFA v. Harvard*, 3 aprile 2025.

evidenziando profili di vaghezza, problemi di *chilling effect* sul discorso accademico e violazioni delle procedure amministrative. Nel caso promosso dalla *National Education Association*, la Corte ha impedito al *Department of Education* di dare esecuzione alla *Dear Colleague Letter*, alle FAQ, al portale anti-DEI e alla *certification requirement* nei confronti dei ricorrenti e dei soggetti collegati; in Maryland, nel contenzioso promosso dall'*American Federation of Teachers*, la corte ha ritenuto illegittimi gli atti del Department anche sotto il profilo dell'*Administrative Procedure Act* e dei limiti posti al *Department of Education Organization Act* del 1979.²⁹ Nel 2026, l'abbandono delle richieste da parte dell'amministrazione ha confermato la fragilità giuridica della strategia anti-DEI fondata su *guidance* amministrative e minaccia finanziaria³⁰.

Dal punto di vista della condizionalità, la sequenza *Dear Colleague Letter*, FAQ e *certification requirement* mostra una modalità particolarmente intensa di governo amministrativo. La minaccia di perdita dei fondi federali non deriva qui da una nuova disciplina legislativa, ma da atti interpretativi che pretendono di chiarire obblighi preesistenti e che, proprio per questo, tendono a produrre effetti conformativi immediati. Il destinatario istituzionale non attende necessariamente la sanzione: si adegua in via preventiva, per evitare indagini, *reputational costs* e perdita di finanziamenti essenziali³¹. Il contenzioso del 2025 ha colto questo profilo, valorizzando la vaghezza delle categorie impiegate, il possibile *chilling effect* sul discorso educativo e i limiti procedurali e sostanziali dell'azione amministrativa federale.³² In tal senso, il caso anti-DEI conferma una delle tesi centrali degli studi sulla condizionalità: il potere di spesa è tanto più incisivo

²⁹*National Education Association v. U.S. Department of Education*, No. 1:25-cv-00091 (D.N.H.), preliminary injunction, 24 aprile 2025; *American Federation of Teachers v. U.S. Department of Education*, No. 1:25-cv-00628 (D. Md.), Memorandum opinion e judgment, 2025.

³⁰ *American Federation of Teachers v. U.S. Department of Education*, cit.; *National Education Association v. U.S. Department of Education*, cit. Per l'aggiornamento sul ritiro dell'appello e sulla cessazione degli effetti della *Dear Colleague Letter*, v. Associated Press, *Education Department drops appeal over anti-DEI funding threats*, 2026; American Civil Liberties Union, *National Education Association et al. v. U.S. Department of Education et al.*, aggiornamento 2026.

³¹ U.S. Department of Education, Office for Civil Rights, *Dear Colleague Letter: Title VI of the Civil Rights Act in Light of Students for Fair Admissions v. Harvard*, 14 febbraio 2025; U.S. Department of Education, *Frequently Asked Questions About Racial Preferences and Stereotypes Under Title VI of the Civil Rights Act*, 28 febbraio 2025; U.S. Department of Education, *Reminder of Legal Obligations Undertaken in Exchange for Receiving Federal Financial Assistance and Request for Certification under Title VI and SFFA v. Harvard*, 3 aprile 2025.

³² *National Education Association v. U.S. Department of Education*, No. 1:25-cv-00091-LM (D.N.H.), preliminary injunction, 24 aprile 2025; *American Federation of Teachers v. U.S. Department of Education*, No. 1:25-cv-00628-SAG (D. Md.), Memorandum opinion, 14 agosto 2025.

quanto più opera attraverso atti apparentemente tecnici e flessibili, che spostano il baricentro delle scelte costituzionalmente sensibili dalla sede legislativa a quella amministrativa.

8. La scuola negli Stati Uniti mostra, con particolare chiarezza, la trasformazione del federalismo costituzionale americano. L'assenza di un diritto federale espresso all'istruzione non ha impedito al livello federale di incidere profondamente sulle politiche scolastiche. Tale incidenza non si è realizzata principalmente attraverso una competenza normativa generale, ma attraverso l'eguaglianza, i diritti civili e la condizionalità finanziaria.

In una prima fase, questa condizionalità ha avuto una funzione prevalentemente cooperativa e redistributiva: sostenere scuole povere, promuovere la desegregazione, garantire l'accesso degli studenti vulnerabili, rendere visibili i divari di rendimento. In una fase successiva, soprattutto con NCLB, essa si è trasformata in una tecnica di *accountability*, capace di orientare l'amministrazione scolastica attraverso standard, dati e misurazioni. Oggi, nel conflitto sui programmi DEI, essa assume un'ulteriore fisionomia: non solo strumento di governo dei risultati, ma strumento di governo dell'identità costituzionale della scuola pubblica.

La vicenda anti-DEI del 2025-2026 rende evidente il rischio di una condizionalità punitiva. Il richiamo al ritorno dell'istruzione agli Stati convive con l'uso della minaccia finanziaria per imporre una lettura federale del Titolo VI e di *SFFA*; la retorica del decentramento si accompagna a una forte centralizzazione amministrativa del significato dell'eguaglianza. È questa tensione a rendere il caso americano particolarmente rilevante anche in prospettiva comparata. La condizionalità, infatti, è uno strumento costituzionalmente ambivalente: può rendere effettivi diritti che l'autonomia locale lascerebbe privi di tutela, ma può anche alterare la responsabilità democratica, rafforzare l'esecutivo e spostare il baricentro delle scelte politiche verso atti amministrativi difficilmente controllabili.

Il punto, dunque, non è negare la legittimità della condizionalità federale in materia scolastica. Senza di essa, molte garanzie antidiscriminatorie e redistributive sarebbero rimaste ineffettive. Il punto è riconoscerne i limiti costituzionali. Le condizioni apposte ai fondi federali devono essere chiare, proporzionate, connesse al programma finanziato, rispettose dell'autonomia istituzionale e non tali da trasformare l'accettazione dei fondi in una scelta solo apparente. Solo entro tali limiti la condizionalità può continuare a operare come strumento di federalismo cooperativo e di promozione dell'eguaglianza, senza degradare in una forma di federalismo coercitivo o punitivo.

In definitiva, la scuola americana conferma che la condizionalità finanziaria è una tecnica costituzionalmente ambivalente. Essa può essere strumento di integrazione e di garanzia, quando rende effettivi diritti che il *local control* lascerebbe esposti alla diseguaglianza territoriale e razziale. Può però divenire



anche strumento di centralizzazione indiretta e di governo del dissenso, quando la minaccia finanziaria è utilizzata per imporre letture controverse dell'eguaglianza senza un reale spazio di scelta per Stati, distretti e istituzioni educative.