



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Educazione inclusiva per un'Europa inclusiva

**Dalla teoria alla pratica: le sfide e i successi
dell'attuazione della legislazione italiana sulla scuola
inclusiva**

**Giuseppe Arconzo – Professore di diritto costituzionale presso
l'Università degli studi di Milano**

ALCUNI DATI

Nell'a.s. 2021-2022 erano più di 316.000 gli studenti e le studentesse con disabilità nelle scuole italiane, pari al 3,8% del totale.

Trend in costante crescita

(<https://www.istat.it/it/files//2022/12/Alunni-con-disabilita-AS-2021-2022.pdf>)



ALUNNI CON DISABILITÀ PER ORDINE E ANNO SCOLASTICO. Valori per 100 alunni dello stesso ordine e grado

| | INFANZIA | PRIMARIA | SECONDARIA DI PRIMO GRADO | SECONDARIA DI SECONDO GRADO | TUTTI GLI ORDINI |
|-----------|----------|----------|---------------------------|-----------------------------|------------------|
| a.s.16/17 | 1,9 | 3,3 | 4,0 | 2,5 | 2,9 |
| a.s.17/18 | 2,1 | 3,5 | 4,1 | 2,6 | 3,1 |
| a.s.18/19 | 2,4 | 3,8 | 4,2 | 2,7 | 3,3 |
| a.s.19/20 | 2,5 | 4,1 | 4,3 | 2,9 | 3,5 |
| a.s.20/21 | 2,4 | 4,4 | 4,4 | 3,0 | 3,6 |
| a.s.21/22 | 2,5 | 4,8 | 4,7 | 3,1 | 3,8 |

Gli insegnanti di sostegno

Cresce anche il numero dei docenti di sostegno.

Secondo i dati ISTAT, nell'a.s. 2021/2022, gli insegnanti di sostegno impiegati nelle scuole (statali e private) sono stati poco più di 207.000 (191.000 l'anno prima)

Il rapporto tra alunni e docenti, a livello nazionale, è pari a 1,5 alunni per ogni insegnante. Si tratta di dati migliorati, almeno da un punto di vista quantitativo, rispetto a qualche anno fa.

Nell'a.s. 2014/2015 gli insegnanti di sostegno erano poco meno di 120.000 e il rapporto tra alunni e docenti era di 1,85.

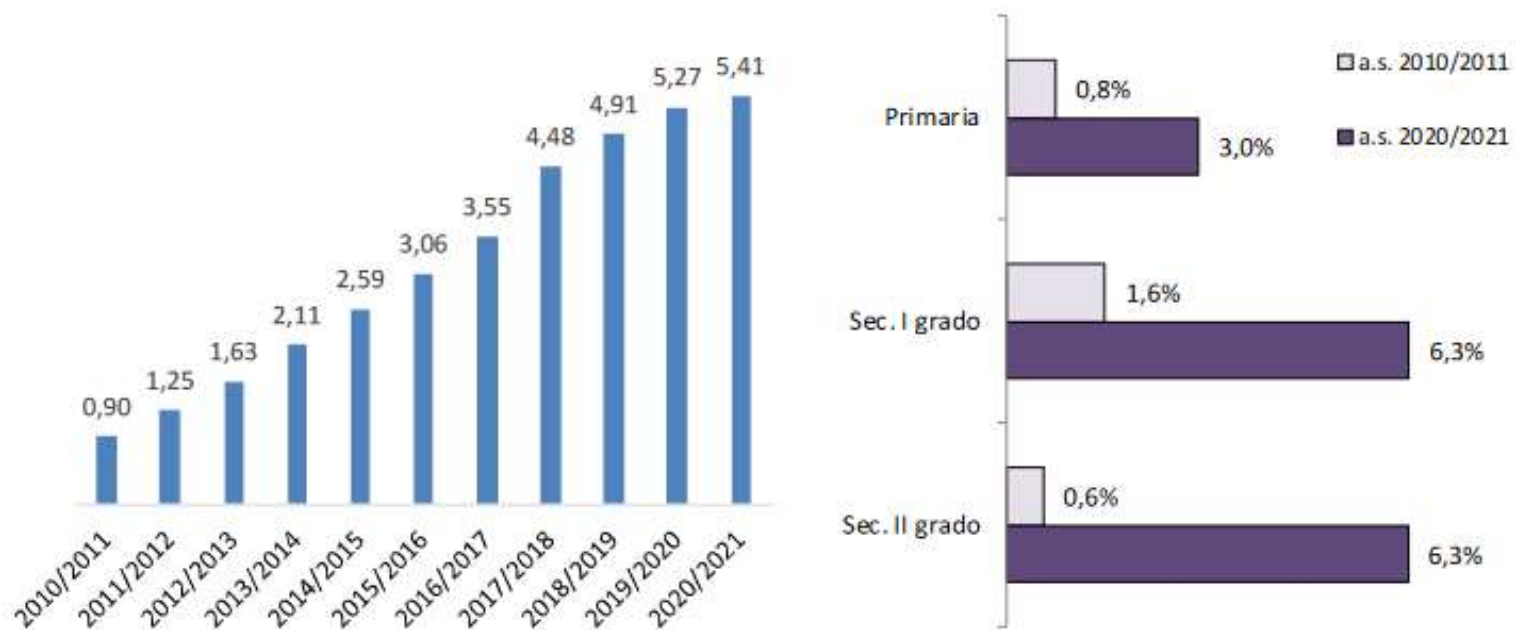
Alunne e alunni con dsa

Nell'anno scolastico 2020/2021 gli alunni con Dsa negli istituti statali e non statali erano oltre 326.000 (il 5,4% della popolazione studentesca)

Anche in questo caso il trend è in costante crescita.

Alunni e alunne con dsa: la serie storica

Grafico 8 - Alunni con DSA in % del totale alunni (primaria, secondaria di I e II grado) - serie storica



Nota: i dati relativi alla provincia di Bolzano sono disponibili solo per l'a.s. 2018/2019

Fino all'anno 2016/2017 la percentuale riportata in serie storica è relativa a primaria, secondaria di I e II grado, mentre a partire dall'a.s.2017/2018 per la scuola primaria sono considerati solo III, IV e V anno.

Fonte: MI - DGSIS - Ufficio di Statistica - Rilevazioni sulle scuole

**IL DIRITTO ALLO STUDIO
NELLE CLASSI
SPECIALI/DIFFERENZIALI O
NELLE CLASSI COMUNI?**

L'evoluzione della normativa italiana

Legge n. 1463 del 1952, art. 1 → scuole speciali per gli **alunni ciechi**

Legge n. 1859 del 1962, art. 12 → classi differenziali per alunni disadattati scolastici nelle **scuole medie** (max 15 per classe)

Estese ai bimbi delle elementari con alcune circolari

Legge n. 444 del 1968, art. 3 → sezioni speciali per i bambini della **scuola materna** con disturbi dell'intelligenza, del comportamento o menomazioni fisiche (max 12 per classe)

Circolare ministeriale dell'11 marzo 1953

Classi speciali

Istituti scolastici ad hoc per bambini minorati

Classi differenziali

Classi all'interno di scuole comuni, per alunni nervosi, tardivi e instabili, non adattabili alla disciplina comune e ai normali metodi di insegnamento

L'art. 28, commi 2 e 3, della legge n. 118 del 1971

L'istruzione dell'obbligo deve avvenire **nelle classi normali** della scuola pubblica, **salvi i casi** in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali.

Esclusivamente quando sia accertata l'impossibilità di far frequentare ai minorati la scuola pubblica dell'obbligo, il Ministro per la pubblica istruzione, per la scuola media, o il provveditore agli studi, per l'istruzione elementare, d'intesa con gli enti ospedalieri e la direzione dei centri di recupero e di riabilitazione, pubblici e privati, convenzionati con il Ministero della sanità o del lavoro e della previdenza sociale, provvede alla istituzione, per i minori ricoverati, di **classi normali quali sezioni staccate** della scuola statale.

Cambio di prospettiva

La legge n. 118 del 1971 rovescia la prospettiva.

La regola diventa la frequenza nelle classi comuni.

L'eccezione quella della frequenza nelle classi speciali/differenziali

La Commissione Falcucci (1975)

«**La frequenza delle classi comuni da parte di bambini handicappati non implica il raggiungimento di mete culturali minime comuni.** Lo stesso criterio di valutazione dell'esito scolastico, deve perciò fare riferimento al grado di maturazione raggiunto dall'alunno sia globalmente sia a livello degli apprendimenti realizzati, superando il concetto rigido del voto o della pagella.

segue

(...) Si dovrebbe giungere per questa via ad allargare il concetto di apprendimento affinché, accanto ai livelli di intelligenza logica- astrattiva, venga considerata anche l'intelligenza sensorio-motrice e pratica e siano soprattutto tenuti presenti i processi di socializzazione».

Opportuno inserire insegnanti specializzati «capaci di svolgere un azione di recupero con i nuclei di handicappati gravi» e di «svolgere per soggetti medio-gravi interventi alternati sia in senso riabilitativo sia in senso specializzante»

La legge n. 517 del 1977

- Istituita la figura (sia per le scuole elementari che per le scuole medie) **dell'insegnante specializzato** (art. 2 e art. 7)
- **Abolite le classi differenziali previste dalla legge n. 1859 del 1962**
- L'obbligo scolastico sancito dalle vigenti disposizioni si adempie, per i **fanciulli sordomuti**, nelle apposite **scuole speciali o nelle classi ordinarie** delle pubbliche scuole, elementari e medie, nelle quali siano assicurati la necessaria integrazione specialistica e i servizi di sostegno

L'inclusione effettiva

Senza la presenza di un insegnante specializzato, l'affermazione della possibilità di frequentare le classi comuni non avrebbe garantito una reale inclusione.


Non è dunque casuale che solo quando – con la legge 517 del 1977 – si istituisce l'insegnante specializzato vengono abrogate le classi differenziali.

Oggi: l'art. 12, comma 2, della legge n. 104 del 1992

È garantito il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie.

(fatte salvo quanto previsto dalla legge n. 360 del 1976, per gli alunni ciechi)

n.b.: Non significa che è vietato istituire scuole speciali, ma che ogni bambino ha il diritto di frequentare una classe comune



LA FREQUENZA NELLE SCUOLE SUPERIORI ED UNIVERSITARIE

Art. 28, co. 3, legge n. 118 del 1971 (testo originario)

*Sarà **facilitata**, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie.*

I dirigenti scolastici avevano la possibilità di respingere le richieste di iscrizioni di studenti e studentesse con disabilità

Corte cost., sent. 215 del 1987

Nella nostra Costituzione sono **molteplici** le norme che tratteggiano il diritto fondamentale della persona con disabilità all'istruzione. «Garantire a minorati ed invalidi la possibilità di **inserirsi nel mondo del lavoro anche attraverso l'istruzione superiore** corrisponde ad una precisa direttiva costituzionale».

«Il tenore dell'art. 28, III comma, l. 118 del 1971 **non è idoneo a conferire certezza alla condizione giuridica dell'handicappato aspirante alla frequenza della scuola secondaria superiore.** D'altro canto, é ormai superata in sede scientifica la concezione della radicale irrecuperabilità dei disabili. L'inserimento e l'integrazione nella scuola ha fondamentale importanza al fine di favorire il recupero di tali soggetti».

segue

«La norma viola pertanto gli articoli 2, 3, 32 e 38 della Costituzione. Il precludere alle persone disabili l'inserimento negli istituti d'istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità - soprattutto, senza aver preventivamente predisposto gli strumenti idonei a sopperire all'iniziale posizione di svantaggio - significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che é invece doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione.»

segue

«La partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce un rilevante fattore di socializzazione e può **contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato**, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione».

Art. 28, co. 3, legge n. 118 del 1971 (dopo Corte cost.)

~~Sarà facilitata~~* **E' assicurata** inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie

- * La Corte costituzionale, con la sent. n. 215 del 1987, ha dichiarato l'incostituzionalità della norma nella parte in cui prevede "sarà facilitata", anziché disporre che "è assicurata".

Il diritto allo studio in Università -

Art. 13, comma 6 bis, L. 104 del 1992 (come modificato della legge n. 17 del 1999)

Agli studenti handicappati iscritti all'**università** sono garantiti sussidi tecnici e didattici specifici, (...) nonché il supporto di appositi servizi di **tutorato specializzato**, istituiti dalle università nei limiti del proprio bilancio e delle risorse destinate alla copertura degli oneri di cui al presente comma.

Gli studenti con handicap hanno diritto ad un «**trattamento individualizzato** per il superamento degli esami universitari **previa intesa con il docente della materia e con l'ausilio del servizio di tutorato**».



**GLI STRUMENTI ATTUALMENTE
PREVISTI PER GARANTIRE
L'INCLUSIONE SCOLASTICA**

Il disegno originario della l. 104: l'integrazione scolastica

- a) Individuazione **dell'alunno come handicappato**
- b) Elaborazione della **diagnosi** funzionale;
- c) Elaborazione del **profilo dinamico-funzionale** (da aggiornare al termine di ogni ciclo) sulla base di quanto indicato nella diagnosi funzionale. Il profilo indica le caratteristiche fisiche, psichiche e sociali ed affettive dell'alunno e pone in rilievo sia le difficoltà di apprendimento e le possibilità di recupero, sia le capacità possedute.
- d) Formulazione del piano educativo individualizzato (il cosiddetto **PEI**), che contiene le finalità e gli obiettivi didattici, gli itinerari e le metodologie di lavoro, le modalità di verifica, nonché le modalità di coinvolgimento della famiglia.

Le modifiche alla disciplina intervenute di recente

- Il D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66, in parte modifica la 104 del 1992, in parte contiene nuove misure.
- Art. 1, comma 1138, lett. b), n. 2), L. 30 dicembre 2018, n. 145 posticipa l'entrata in vigore di alcune previsioni del d. lgs 66 del 2017
- Art. 4, comma 1, lett. b), n. 2), D.Lgs. 7 agosto 2019, n. 96 (correttivo al d.lgs. n. 66 del 2017)

**Molte modifiche in poco tempo. Difficoltà per gli interpreti.
Intenzioni positive che rendono però complesso ricostruire il
quadro e stravolgono troppo frequentemente la materia**

Il d.lgs. n. 66 del 2017: le nuove prospettive dell'inclusione scolastica

1. L'**inclusione** scolastica:

a) riguarda le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti, risponde ai **differenti bisogni educativi** e si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del **diritto all'autodeterminazione** e all'**accomodamento ragionevole**, nella prospettiva della **migliore qualità di vita**;

Il d.lgs. n. 66 del 2017: le nuove prospettive dell'inclusione scolastica

- b) si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche, nonché attraverso la definizione e la **condivisione** del **progetto individuale** fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio;
- c) costituisce **impegno fondamentale di tutte le componenti della comunità scolastica** le quali, nell'ambito degli specifici ruoli e responsabilità, concorrono ad assicurare il successo formativo delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti.
2. Il presente decreto promuove la **partecipazione della famiglia**, nonché delle **associazioni di riferimento**, quali interlocutori dei processi di inclusione scolastica e sociale.

L'influenza dei principi della Convenzione ONU

PAROLE CHIAVE DEL D. LGS. n. 66 del 2017:

- AUTODETERMINAZIONE
- RAGIONEVOLE ACCOMODAMENTO
- PROGETTO INDIVIDUALE (stretto legame tra pei e progetto individuale, art 14, l. 328/2000)
- MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLA VITA (Il percorso scolastico è parte integrante del percorso di vita)
- CORRESPONSABILITA' EDUCATIVA DI TUTTE LE COMPONENTI DELLA SCUOLA
- INTERLOCUZIONE TRA SCUOLE, FAMIGLIE E ASSOCIAZIONI

L'attuale assetto in sintesi

- a) Accertamento **della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica** (art. 12, comma 5, l. 104 del 92).
- b) Redazione del **profilo di funzionamento** (secondo modello bio-psico-sociale), che ricomprende la diagnosi funzionale e il profilo dinamico-funzionale (art. 5, co. 3 d.lgs. n. 66 del 2017)
- c) Formulazione del piano educativo individualizzato (il **PEI**) da includere nel progetto personalizzato di cui all'art. 14 l. 328 del 2000

IL PEI

- **individua obiettivi educativi e didattici, strumenti, strategie e modalità** per realizzare un **ambiente** di apprendimento nelle dimensioni della relazione, della socializzazione, della comunicazione, dell'interazione, dell'orientamento e delle autonomie, anche sulla base degli interventi di corresponsabilità educativa intrapresi dall'intera comunità scolastica per il soddisfacimento dei bisogni educativi individuati;

IL PEI

- **esplicita le modalità di sostegno didattico**, compresa la proposta del **numero di ore di sostegno alla classe**, **le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione** svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, **la valutazione** in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione

IL PEI

- definisce gli strumenti per l'effettivo svolgimento dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, assicurando la partecipazione dei soggetti coinvolti nel progetto di inclusione;
- indica le modalità di coordinamento degli interventi ivi previsti e la loro **interazione con il Progetto individuale.**

ART. 16, LEGGE 104 DEL 1992

VALUTAZIONE DEL RENDIMENTO E PROVE D'ESAME

Nell'ambito della scuola secondaria di secondo grado, per gli alunni handicappati sono consentite **prove equipollenti e tempi più lunghi** per l'effettuazione delle prove scritte o grafiche e la presenza di assistenti per l'autonomia e la comunicazione.

Gli alunni handicappati sostengono **le prove finalizzate alla valutazione** del rendimento scolastico o allo **svolgimento di esami anche universitari** con l'uso degli **ausili loro necessari**.

L'INCLUSIONE SCOLASTICA E IL DIRITTO ALLO STUDIO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La scarsità di risorse finanziarie e il diritto allo studio

Spesso vengono addotte ragioni legate alla scarsità di bilancio al fine di giustificare riduzioni dei servizi destinati al diritto allo studio delle persone con disabilità.

Secondo la Corte costituzionale ciò non è ammissibile.

Il diritto allo studio delle persone con disabilità non può essere bilanciato con ragioni di carattere economico.

Corte cost., sent. n. 80 del 2010

Vengono dichiarate incostituzionali alcune norme contenute nella finanziaria 2007, che prevedevano un tetto massimo di ore di sostegno agli alunni con disabilità e che impedivano di assumere insegnanti specializzati in deroga al numero massimo previsto dalla legge.

Il legislatore incontra un limite alla sua discrezionalità quando si confronta con il diritto allo studio delle persone con disabilità.

Corte cost., sent. n. 80 del 2010

«**I disabili non costituiscono un gruppo omogeneo.** Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve ed altre gravi. Per ognuna di esse è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona.

Ciascun disabile è coinvolto in un processo di riabilitazione finalizzato ad un suo completo inserimento nella società; processo all'interno del quale **l'istruzione e l'integrazione scolastica rivestono un ruolo di primo piano**»

Segue

Il diritto della persona con disabilità all'istruzione si configura come **un diritto fondamentale.**

La fruizione di tale diritto è assicurata, in particolare, attraverso «misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di *handicaps* la frequenza degli istituti d'istruzione».

Tra le varie misure previste dal legislatore viene in rilievo quella del personale docente specializzato, chiamato per l'appunto ad adempiere alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno» a favore degli alunni diversamente abili

segue

Sono irragionevoli le norme che, stabilendo un limite massimo invalicabile relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno, comportano **automaticamente l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati** che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico.

Corte cost., sent. n. 275 del 2016

Il caso: una legge della Regione Abruzzo prevedeva che la Regione stessa garantisse alle Province abruzzesi un contributo del 50% della spesa necessaria per il trasporto degli studenti con disabilità, ma solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

Di conseguenza, aleatorietà della cifra a disposizione delle Province.

Segue

Secondo la Corte costituzionale, l'indeterminata insufficienza del finanziamento condiziona, ed è già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.



PER CONCLUDERE



-
- Negli anni c'è stata una costante attenzione del legislatore (con qualche passaggio a vuoto, cui ha rimediato la Corte costituzionale) nei confronti del diritto allo studio delle persone con disabilità.
 - Il diritto allo studio è stato spesso terreno di sperimentazione e innovazione (classi normali, insegnanti specializzati, integrazione tra PEI e progetto personalizzato) nell'ambito dell'inclusione.
 - A fronte di un contesto normativo tendenzialmente avanzato si riscontrano però difficoltà attuative ed è necessario ricorrere ai giudici



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

**PER ULTERIORI INFORMAZIONI:
GIUSEPPE.ARCONZO@UNIMI.IT**



<https://www.facebook.com/giuseppe.arconzo>