



Rivista N°: 1/2024
DATA PUBBLICAZIONE: 25/03/2024

AUTORE: Giuseppe Arconzo*

ISTRUZIONE, INCLUSIONE E INTEGRAZIONE SOCIO-CULTURALE. PER UNA INTERPRETAZIONE DELL'ISTRUZIONE COSTITUZIONALMENTE INCLUSIVA **

EDUCATION, INCLUSION AND SOCIO-CULTURAL INTEGRATION. THE CONSTITUTIONAL INTERPRETATION OF INCLUSIVE EDUCATION

Sommario: 1. Premessa – 2. Istruzione, integrazione e inclusione: chiarimenti definitivi preliminari – 3. Le coordinate costituzionali – 4. Segue: il ruolo decisivo della giurisprudenza costituzionale nell'elevare l'inclusività della scuola a principio costituzionale – 5. La traiettoria seguita verso una istruzione pienamente inclusiva: la fase dell'integrazione degli studenti e delle studentesse con disabilità – 6. Segue: la fase dell'integrazione degli studenti e delle studentesse straniere – 7. Dall'integrazione all'inclusione scolastica attraverso la progressiva attenzione nei confronti di studenti e studentesse con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) e bisogni educativi speciali (BES) – 8. Verso una scuola realmente inclusiva? Il quadro attuale – 9. Gli ostacoli quotidiani all'affermazione del diritto ad una scuola inclusiva – 10. Nuove (e coraggiose) prospettive: una istruzione inclusiva anche per le persone in stato di detenzione? – 11. Per concludere: la povertà fattore di dilatazione degli ostacoli all'inclusione scolastica.

1. Premessa

«La scuola è aperta a tutti».

Forse basterebbe sottolineare la parola tutti, scolpita a chiare lettere nel primo comma dell'art. 34 della Costituzione, per definire il ruolo che il nostro ordinamento riserva all'istruzione, nell'ottica dell'integrazione e dell'inclusione.

* Ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Milano.

** Relazione al Seminario AIC "L'istruzione come fattore di partecipazione", Modena 22 settembre 2023.

Tra i tutti di cui parla la Costituzione vi sono infatti anche, e direi soprattutto, gli ultimi: coloro che nella nostra società sono emarginati e vivono una situazione di povertà, svantaggio, discriminazione, esclusione, segregazione¹. E dunque, bambine e bambini stranieri, tra cui i richiedenti asilo e quelli “non accompagnati”, ragazze e ragazzi facenti parte di minoranze etniche, linguistiche o religiose, alunne e alunni con disabilità o disturbi di apprendimento, minori (e non solo) che vivono l’esperienza del carcere, studentesse e studenti costretti a confrontarsi quotidianamente con la povertà e il degrado.

Per costoro le porte aperte della scuola costituiscono lo strumento principale – e in alcuni casi l’unico, almeno alla loro età – per abbattere quegli ostacoli che, secondo l’art. 3, comma 2, della nostra Costituzione, precludono lo sviluppo della personalità di ciascuno².

Eppure – sotto le mentite spoglie della retorica del merito³, dell’efficienza, della responsabilità – è in corso da qualche tempo⁴ un tentativo di contestare un’idea di scuola che, in ossequio al disposto costituzionale, sia capace di riconoscere le peculiarità di tutti, di adeguarvisi e di consentire a ciascuno di sviluppare la propria personalità. Come se una scuola capace di creare inclusione dovesse necessariamente una «scuola facilitata»⁵ e impedire la valorizzazione del merito, e viceversa.

Proprio nei giorni in cui si chiude questo lavoro, gli editoriali pubblicati su un importante quotidiano da una influente voce hanno reso evidente questo clima⁶. E allora, proprio per questo, una riflessione scientifica che riporti il diritto alla scuola nell’ambito della traiettoria inclusiva disegnata dalla nostra Costituzione appare ancora più utile e necessaria.

¹ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 64, pur nell’ambito di una impostazione tesa ad assicurare la prevalenza degli interessi generali dello Stato attraverso il pubblico servizio dell’istruzione (la prospettiva di Crisafulli è stata analizzata da A. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all’istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, 100 ss.), affermava a chiare lettere che le previsioni costituzionali sanciscono «il diritto, spettante ad ognuno che si trovi nelle condizioni richieste per i diversi gradi e tipi rispettivi di scuola, a fruire del servizio scolastico, quindi anzitutto ad essere ammesso al servizio medesimo, con rigorosa esclusione di qualsiasi possibile discriminazione, come è specificato dalle parole “la scuola è aperta a tutti”».

² L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale*, in G. Maturci (a cura di) *Diritto all’istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019 cit., 418-419, osserva come sia proprio ai soggetti deboli che si rivolgono le disposizioni che, come la previsione di una scuola aperta a tutti, sono accomunate dalla «condivisa aspirazione a rendere vivo il disegno inclusivo abbozzato dalla nostra Costituzione».

³ «Un conto è un sano approccio al valore dell’impegno, alla crescita delle proprie capacità e a un lodevole spirito di iniziativa, ma se non si cerca una reale uguaglianza di opportunità la meritocrazia diventa facilmente un paravento che consolida ulteriormente i privilegi di pochi con maggior potere»: così PAPA FRANCESCO, *Esortazione Apostolica Laudate Deum* del 4 ottobre 2023, in www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.html.

⁴ Basti pensare ad almeno tre volumi, recentemente pubblicati, tutti legati dal filo rosso di una scuola che, per la sua indulgenza, avrebbe tradito e fallito gli obiettivi propri di ogni sistema scolastico: P. MASTROCOLA, L. RICOLFI, *Il danno scolastico. La scuola progressista come macchina della disuguaglianza*, Milano, 2021; L. RIDOLFI, *La rivoluzione del merito*, Milano, 2023; G. RAGAZZINI, *Una scuola esigente. Educazione, istruzione, senso civico*, Soveria Mannelli, 2023. Questi saggi trovano un antecedente meno recente in R. ABRAVANEL, *Meritocrazia. Quattro proposte per valorizzare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e giusto*, Milano, 2008.

⁵ L. RICOLFI, *La rivoluzione del merito*, cit., 41.

⁶ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Il mito dell’inclusione*, in *Corriere della Sera*, 13 gennaio 2024, p. 39, ragiona di «mito dell’inclusione [in] ossequio al quale nelle aule italiane — caso unico al mondo — convivono regolarmente, accanto ad allievi cosiddetti normali, ragazzi disabili anche gravi con il loro insegnante personale di sostegno (perlopiù a digiuno di ogni nozione circa la loro disabilità), poi ragazzi con i Bes (Bisogni educativi speciali: dislessici, disgrafici, oggi cresciuti a vista d’occhio anche per insistenza delle famiglie) e dunque probabili titolari di un Pdp,

2. Istruzione, integrazione e inclusione: chiarimenti definitivi preliminari

Provando a muovere dalla definizione dei concetti qui in esame, l'«istruzione»⁷, secondo quanto affermava la Corte costituzionale alla fine degli anni '60 del secolo scorso, può descriversi come «l'effetto intellettuale» dell'attività di insegnamento che vari docenti svolgono – nell'ambito di una organizzazione che assicuri continuità e sistematicità (la scuola, per l'appunto)⁸ – al fine di «impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere»⁹. Si tratta di una definizione che a mio avviso oggi deve essere letta con la consapevolezza che tra i vari rami del sapere rientrano anche ambiti legati alla socializzazione, alle relazioni, alla comunicazione, alla capacità di gestire periodi faticosi, ecc. Competenze – dette anche *soft-skills* – la cui acquisizione è tutt'altro che scontata e per i quali anche il percorso scolastico può e deve incidere in modo significativo.

Più complessa è la distinzione tra i concetti di inclusione e integrazione¹⁰ che, almeno nella prospettiva giuridica, sono a volte utilizzati come sinonimi, ma che come tali non vanno considerati. Di qui, dunque, l'esigenza di meglio provare a specificare le differenze tra essi esistenti.

Gli studi di sociologia e pedagogia sono ormai costanti nell'affermare che si tratta di concetti diversi, che rappresentano momenti di un percorso storico¹¹ che il mondo della scuola ha attraversato (o dovrebbe aver attraversato) nell'approccio con gli alunni con necessità educative speciali.

Ora, l'etimologia delle parole può forse aiutare a capire la differenza. Il concetto di integrazione (*integrus*) richiama la necessità di restituire interezza ad un qualcosa che non è

Piano didattico personalizzato, e infine, sempre più numerosi, ragazzi stranieri incapaci di spicciare una parola d'italiano. Il risultato lo conosciamo». Lo stesso editorialista è tornato sul tema (E. GALLI DELLA LOGGIA, *Il dibattito sulla scuola e la sfida dell'inclusione*, in *Corriere della Sera*, 21 gennaio 2024, p. 22) riconoscendo di aver sbagliato nei toni ma confermando nella sostanza le tesi espresse.

⁷ Sul punto U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. Cost.* 1961, 361 ss. e oggi in Id., *Scritti scelti*, Padova, 1999 (da cui sono tratte le citazioni), 678, sottolineava come non fossero poche le difficoltà nel delineare con precisione tale concetto e nel distinguerlo da quello di insegnamento.

⁸ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 687, nonché 712-713, evidenziava altresì come l'istruzione sia un'attività che, spettando alla scuola, costituisce il risultato di molteplici insegnamenti la cui competenza è però del singolo insegnante. In senso analogo, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, 26.

⁹ Corte cost., sent. n. 7 del 1967.

¹⁰ A differenza del titolo della relazione contenuto nel programma del convegno (relazione in cui pure mi ero soffermato sul tema dell'inclusione), già nel titolo di questo contributo scritto ho preferito esplicitare il riferimento al concetto di «inclusione».

¹¹ D. IANES, *La scuola inclusiva, ovvero verso l'univers-quità*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, 399, evidenzia come ancora all'inizio degli anni 2000 in Italia quasi nessuno parlasse di inclusione. Del resto, anche tra i più importanti pedagogisti speciali si è parlato di integrazione fino a non molti anni fa: per tutti, A. Canevaro (a cura di), *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, Trento, 2007, dove pure tutti i contributi del volume hanno un contenuto caratterizzato dalla prospettiva inclusiva. M. PAVONE, *L'inclusione delle studentesse e degli studenti con disabilità/DSA in università: un processo in divenire*, in R. Bellacicco, D. Ianes, M. Pavone (a cura di), *Insegnanti con disabilità e dsa. Dilemmi, sfide e opportunità*, Milano, 2022, 14, evidenzia come l'adozione del modello inclusivo sia un imperativo del ventunesimo secolo.

completo, che non è compiuto. L'opera di integrazione presuppone dunque che vi sia un soggetto incompleto, imperfetto, che, proprio e soltanto grazie all'attività di integrazione, riesce a colmare quella incompiutezza che lo caratterizza.

Da un punto di vista linguistico sarebbe astrattamente possibile immaginare che sia la scuola l'oggetto da completare e che dunque sia la scuola ad arricchirsi e diventare "integra" solo grazie alla presenza di tutti, anche di quanti hanno le necessità educative speciali evocate all'inizio.

È ben noto, però, che non è questa l'accezione con cui viene correntemente utilizzata, in questo contesto, la parola integrazione. Sono le persone con disabilità, gli stranieri, coloro che vivono in condizione di degrado – in generale, le persone svantaggiate con necessità educative speciali – a dover essere integrate all'interno della scuola, come se, per l'appunto, mancasse loro qualcosa¹².

Viceversa, la parola inclusione (*in clausus*) richiama una situazione ben diversa: è l'attività di chi fa entrare qualcosa o qualcuno in un insieme che già esiste (chiudere dentro, racchiudere). Come si può intuire, non c'è alcuna considerazione – o forse sarebbe meglio dire pregiudizio? – sul soggetto che deve essere incluso nell'ambiente. Quello che conta, in altre parole, è qui soltanto l'azione che include. Non appare quindi un caso che Jurgen Habermas, ragionando di inclusione, evochi la necessità di aprire i «confini» di una comunità¹³.

Proviamo a passare dal piano linguistico a quello legato all'ambito scolastico.

Pur con qualche approssimazione, si può affermare che l'integrazione – che pure, va sottolineato, persegue il duplice condivisibile obiettivo che l'apprendimento degli alunni e delle alunne "non integrati" avvenga in una comunità e che essi raggiungano i traguardi scolastici più elevati possibili – è prevalentemente caratterizzata da una prospettiva di omologazione.

Ne deriva che al concetto di integrazione è collegata l'idea secondo cui, in una scuola caratterizzata da attività didattiche pensate e realizzate in modo standardizzato per tutti, sia l'alunno svantaggiato a doversi adattare ad una organizzazione scolastica che è invece tendenzialmente attrezzata per accogliere soltanto quanti non abbiano necessità educative speciali¹⁴. Siamo dunque in presenza di un percorso di tendenziale assimilazione, che mira a normalizzare quelli che sono ritenuti modi di funzionamento e comportamenti atipici.

Viceversa, l'inclusione richiama l'idea di un processo dinamico che, nella prospettiva della valorizzazione delle differenze¹⁵, del riconoscimento dei limiti di ciascuno e della promozione dell'equità, riesca infine a modificare l'ambiente.

Il termine inclusione è stato ufficializzato e riconosciuto per la prima volta nel 1994 nella Dichiarazione di Salamanca approvata dall'U.N.E.S.C.O¹⁶. Vale la pena riportare, per la loro

¹² Nella sent. n. 215 del 1987, su cui ci si soffermerà in seguito, la Corte costituzionale ritenne «innegabile che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'handicappato nella società e nel mondo del lavoro».

¹³ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Milano, 1998, 10.

¹⁴ In proposito, cfr., *ex multis*, G. FERRARA, *Qualità dell'inclusione & inclusione di qualità*, Lecce, 2021.

¹⁵ Di nuovo J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., 9-10, riferisce il concetto dell'inclusività a comunità che non rappresentano «un collettivo in cui appartenenti in uniforme debbano esaltare quanto è loro specificamente proprio. Inclusione qui non significa accaparramento assimilatorio né chiusura contro il diverso».

¹⁶ Il testo della dichiarazione si può leggere in <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>.

chiarezza, alcune delle affermazioni in essa contenute. Si legge che ogni bambino ha caratteristiche, interessi, predisposizioni e necessità di apprendimento «univoci e diversi da tutti gli altri»¹⁷ e che i sistemi educativi devono essere progettati tenendo in considerazione le grandi differenze esistenti tra queste caratteristiche e bisogni, per raggiungere l'obiettivo di «una educazione per tutti».

La partecipazione inclusiva di ogni alunno al sistema scolastico richiede quindi un processo volto a ri-organizzare il contesto scolastico stesso¹⁸. Un processo capace di individuare obiettivi dell'apprendimento e abilità di insegnamento condivisibili e utili per tutti gli allievi e le allieve, a partire dai bisogni di ciascuno, anche attraverso percorsi di didattica individualizzata.

Si badi: come insegnano gli studi di pedagogia speciale, l'individualizzazione della didattica non richiede uno stile di insegnamento diverso per ogni alunno presente in aula: «è invece sufficiente utilizzare forme di attività didattiche miste, che richiedano l'uso variegato e continuo di competenze cognitive diverse: analitiche, pratiche e creative, in modo che l'alunno trovi maggiore congruenza con il proprio stile cognitivo»¹⁹.

Si tratta dunque di rimuovere gli ostacoli (di abbattere le barriere, per dirla con le parole della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità) che precludono la partecipazione inclusiva e di creare una nuova cornice, un nuovo ambiente scolastico, dentro cui ognuno, a prescindere dalla sua condizione, può essere valorizzato²⁰.

Come si può intuire, la tesi che vorrei sostenere in questo saggio è che la lettura congiunta degli artt. 2, 3, comma 2, 34, comma 1, nonché 117 Cost.²¹, consente di affermare che il modello costituzionale di riferimento dell'istruzione sia oggi quello dell'inclusione e non dell'integrazione²².

¹⁷ *Uniques*, nel testo originale inglese. Risuonano le parole di JOHN DEWEY, *Il mio credo pedagogico*, Firenze, 1982, 256: «Ognuno è un individuo come gli altri e ha diritto a un'eguale possibilità di sviluppo delle sue capacità, siano esse di portata maggiore o minore. Inoltre ognuno ha i suoi propri bisogni, che per lui sono importanti quanto per gli altri». Sul rilievo dell'opera di Dewey si veda A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, Relazione al Seminario AIC *L'istruzione come fattore di partecipazione*, Modena 22 settembre 2023, in questa rivista.

¹⁸ Sul punto cfr. G. MATUCCI, *Il diritto-dovere dell'inclusione scolastica*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, 2019, 265 ss.

¹⁹ D. IANES, *Strategie prioritarie per dare qualità all'integrazione scolastica*, in *Difficoltà dell'apprendimento*, 1999, 2, 11.

²⁰ Nella prospettiva pedagogica, per tutti, cfr. R. CALDIN, *Inclusione*, in L. D'Alonzo (a cura di), *Dizionario di pedagogia speciale*, Brescia, 2019, 259 ss.

²¹ L'art. 24, par. 1, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità richiede infatti che gli Stati adottino un sistema di istruzione inclusivo («*an inclusive education system*»); il par. 2, lettera e), fa riferimento alla necessità di fornire «efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione». All'educazione inclusiva fa esplicito riferimento anche l'obiettivo 4 (*Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti*) dell'Agenda ONU 2030. In dottrina, cfr. L. MANCA, *Articolo 24. Educazione*, in S. Marchisio, R. Cera, V. Della Fina (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Roma, 2010, 329 ss.

²² Di costituzione inclusiva hanno scritto M. D'AMICO, *Introduzione. Un nuovo modo di guardare al mondo delle disabilità: la Costituzione inclusiva*, in M. D'Amico, G. Arconzo (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge numero 104 del 1992*, Milano, 2013 9-13, nonché C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione*, cit., 13.

Un modello, dunque, che individua la scuola come un luogo in cui dare attuazione al principio di eguaglianza sostanziale. Eguaglianza sostanziale che richiede innanzitutto di superare il pregiudizio che gli studenti e le studentesse con necessità educative speciali non possano, come tutti gli altri, raggiungere obiettivi formativi qualificanti. Di conseguenza, è lo stesso principio di eguaglianza sostanziale a richiedere di prendere atto che la predisposizione di percorsi didattici standardizzati e uguali per tutti, che non tiene in considerazione le diverse condizioni di partenza di ciascun alunno, può costituire un pressoché insormontabile ostacolo al raggiungimento degli obiettivi indicati dall'art. 3, comma 2, Cost.

In altre parole, è la lettura sistematica della Costituzione a richiedere che il mondo della scuola intraprenda il percorso che la porta a predisporre strategie capaci di adeguare il più possibile i propri metodi didattici alle differenze e, non va dimenticato, anche ai limiti presenti nelle classi²³. Viceversa, una scuola incapace di valorizzare le differenze e di modificare i propri metodi didattici rischia di diventare essa stessa un ostacolo a quello sviluppo della personalità umana che invece proprio l'art. 3, comma 2, Cost., individua come obiettivo della nostra società.

Il che, si badi, non significa non riconoscere i tanti meriti che il processo di integrazione scolastica ha avuto a partire dagli anni '70 del secolo scorso per lo sviluppo della personalità degli alunni in condizione di svantaggio o con necessità educative speciali. Anche grazie all'avanzamento degli studi più di recente maturati in ambito pedagogico, il modello dell'inclusione appare oggi però più aderente, rispetto a quello dell'integrazione, al disegno di scuola che si ricava dal testo della Costituzione.

3. Le coordinate costituzionali

Fatta chiarezza su questi aspetti, è possibile ora provare a verificare come la stessa Carta costituzionale accolga il modello di scuola inclusiva sopra descritto. Durante i lavori dell'Assemblea costituente una simile prospettiva non fu esplicitamente oggetto di attenzione, anche se tutto il dibattito fu condizionato dall'attenzione alla centralità e allo sviluppo di ogni persona.

Come ampiamente noto, la discussione si soffermò per lo più sul tema della ripartizione di poteri legislativi in materia di istruzione tra Stato e Regioni e, soprattutto, sui rapporti scuola privata-scuola pubblica, in merito ai quali si registrò un netto punto di dissidio tra le posizioni dei costituenti comunisti e di quelli democristiani²⁴.

²³ A. CANEVARO, *Introduzione. La difficile identità della pedagogia speciale e della prospettiva inclusiva*, in A. Canevaro (a cura di), *L'integrazione scolastica*, cit., 23-24.

²⁴ Sui lavori preparatori dell'art. 34 Cost., cfr. S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976, 215 ss.; A. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale*, cit., 54 ss., EAD., *Art. 34*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, 702 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, 148 ss. F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 45 ss. Da ultimo, è tornato sui lavori della Costituente in tema di istruzione G. AMATO, *La centralità dell'istruzione e della cultura nell'architettura dei principi costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2023.

La portata inclusiva dell'art. 34 Cost. non venne allora probabilmente colta in tutte le sue implicazioni. Si è in effetti osservato come i «costituenti rimasero sordi alle indicazioni che venivano da una norma [quella del principio di eguaglianza sostanziale] che poteva avere grande influenza sulla stessa impostazione delle disposizioni sulla scuola»²⁵.

Circostanza che sembrerebbe essere confermata anche dalle scarse discussioni che si ebbero su quello che sarebbe diventato l'art. 38, comma 3 Cost., che sancisce il diritto per «gli inabili ed i minorati [...] all'educazione e all'avviamento professionale»²⁶. Tale previsione – che avrebbe dovuto garantire «[ad una] massa di infelici il diritto di non morire di inedia [...], il diritto di vivere e, nonostante le loro minori possibilità, di amare ancora la vita»²⁷ – venne introdotta soltanto durante i lavori in sede di assemblea plenaria, e soltanto a seguito delle sollecitazioni che alcuni costituenti ricevettero dai responsabili di associazioni rappresentative delle persone con disabilità²⁸. Alla base della stessa non si rinviene molto di più di un senso di commiserevole pietismo, cui fa da contraltare una timida considerazione dell'importanza del lavoro per ogni persona (che però qui è non casualmente definito avviamento professionale, e dunque non lavoro nel senso più pieno del termine).

Tornando all'art. 34 Cost., non può però ovviamente negarsi l'importanza – nella prospettiva inclusiva che qui si assume – del secondo, terzo e quarto comma. Se è vero che il principio della gratuità dell'istruzione inferiore era stato già sancito diversi anni prima dal Regio Decreto n. 577 del 1928²⁹, l'art. 34 Cost. porta a livello di fonte costituzionale³⁰ l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore³¹, garantendola così ad ogni persona; inoltre, la previsione di una serie di strumenti (borse di studio, assegni, altre provvidenze) assicura il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi anche a favore di quanti siano privi di mezzi, purché «capaci e meritevoli»³².

²⁵ S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, cit., 225.

²⁶ In tal senso anche G. MATEUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della costituzione*, in G. MATEUCCI (a cura di) *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., 36-37.

²⁷ On. Rodinò, intervento nella seduta pomeridiana del 10 maggio 1947.

²⁸ Ho ricostruito la genesi dell'art. 38, terzo comma Cost., in G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, Milano, 2020, 146-149.

²⁹ Secondo S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, cit., 212 ss. «rispetto agli ideali della scuola, la situazione precedente rappresentava un punto tutto sommato positivo piuttosto avanzato» in quanto già nel periodo della Resistenza il tema della scuola non era stato di particolare interesse. Diversa la posizione di U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 721 che vede nella previsione dell'obbligatorietà dell'istruzione inferiore da impartirsi necessariamente nelle scuole un intento innovativo del sistema precedente, che invece avrebbe garantito soltanto l'istruzione familiare. Più di recente, sul punto, cfr. anche E. PAPARELLA, *L'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali*, cit., 303 ss.; G. GALAZZO, «*Obbligatoria e gratuita*»: riflessioni in ordine alla natura sociale del diritto all'istruzione, in G. MATEUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016, 325 ss.

³⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 7 del 1967: «Tale essendo lo stato della legislazione precedente, la Costituzione sopravvenne a confermarne, e con analoga formulazione, i principi generali della obbligatorietà e gratuità della istruzione inferiore, meglio inquadrandoli sistematicamente, e con più elevata significazione, sotto il titolo dei "rapporti etico-sociali"». Su questa decisione, cfr. G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur. It.*, 1967, I, 1089 ss.

³¹ Quella cioè, per dirla con le parole di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1976, tomo II, 1182, che consente «a tutti l'acquisizione di quel grado minimo di conoscenze e di formazione civica cui è legato lo sviluppo della personalità, e con esso, il buon adempimento dei doveri ed il corretto esercizio dei diritti».

³² Sul tema del merito, cfr. *infra*, § 11.

Su questi aspetti è sufficiente richiamare le ormai classiche e note riflessioni di Calamandrei che precedono l'entrata in vigore della Costituzione e che hanno evidenziato come simili previsioni, nel consentire a tutti una effettiva partecipazione alla vita sociale, hanno il fine di consentire una crescita democratica dell'intera società³³.

Insomma, se è vero che l'unico aspetto testuale dell'art. 34 Cost. che oggi potremmo ricondurre alla prospettiva inclusiva è quello relativo alla possibilità per quanti sono privi di mezzi di raggiungere i più alti gradi degli studi³⁴, resta il fatto che, consapevoli o meno³⁵, con l'affermazione della «scuola aperta a tutti», i costituenti impressero in Costituzione un principio molto chiaro che avrebbe contribuito alla determinazione di un programma di sviluppo della scuola «atto a consentire in modo sempre più pieno quello “sviluppo della persona umana” (art. 3) che proprio nell'istruzione ha la sua massima possibilità di realizzazione»³⁶.

In definitiva, al di là dei giudizi – spesso discordanti – che si possono dare dei lavori che in Assemblea Costituente hanno portato all'approvazione degli artt. 33 e 34 Cost. si può sostanzialmente convenire con chi ha osservato che «il ruolo dei risultati scritti del compromesso costituente è stato meno significativo degli spunti che i giuristi, le forze politiche e sociali, e il legislatore hanno saputo trarre dal loro inserimento in interpretazioni di portata più ampia [...] variamente collegabili con i principi fondamentali degli artt. 2 e 3 della Costituzione»³⁷.

4. Segue: il ruolo decisivo della giurisprudenza costituzionale nell'elevare l'inclusività della scuola a principio costituzionale

La prospettiva inclusiva, traendo spunto da quella formula potenzialmente così gravida di significato del primo comma dell'art. 34 Cost., cominciò a farsi strada – come vedremo in seguito – nelle riflessioni parlamentari e nella legislazione sulla scuola degli anni '70 del secolo scorso.

³³ P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, in *Il Ponte*, II, 1° gennaio 1946, ora pubblicato in P. CALAMANDREI, *Per la scuola*, Palermo, 2008, 109 ss.

³⁴ A. LAURO, *Un devoir de justice: le sfide dell'uguaglianza nel diritto all'istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 32, desume da ciò la «particolare sensibilità dei Costituenti per le situazioni di povertà».

³⁵ G. AMATO, *La centralità dell'istruzione*, cit., 101, segnala come «le disposizioni che comunque essi adottano, una volta inserite nel contesto dei principi fondanti della Costituzione che loro stessi scrissero, acquistano significati ai quali essi forse non pensavano. Ma che sono oggi parte viva della nostra Costituzione vivente».

³⁶ In tal senso U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, cit., 671, che qualificava le norme degli artt. 33 e 34 Cost. come «norme dinamiche», volte «alla positiva determinazione di obiettivi verso cui lo svolgersi di quelle posizioni dovrà puntare». S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, cit., 225, assumono sul punto una posizione diametralmente opposta, ragionando invece di una «norma statica». Più di recente, A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, 80-81, esprime un giudizio sostanzialmente positivo sui lavori della Costituente relativi alla scuola, dando atto della «volontà almeno di una parte della classe intellettuale italiana di definire nella Costituzione un quadro di valori condivisi ed indispensabili per la ricostruzione del Paese».

³⁷ F. CORTESE, *La Costituzione scolastica*, cit., 71. A. LAURO, *Un devoir*, cit., 33, parla dell'istruzione pubblica come di un vettore di promozione dell'eguaglianza sostanziale.

Ma soltanto dalla metà degli anni '80, grazie all'opera interpretativa della Corte costituzionale, è emersa una lettura dell'art. 34 Cost. capace di valorizzare il legame tra tale previsione e gli artt. 2 e 3 Cost. e dunque di svelare in modo pieno l'importanza, ai fini inclusivi, dello stesso art. 34 Cost.

Il punto di partenza è costituito dalla sent. n. 215 del 1987, che rappresenta una delle decisioni più dense di significato della nostra Corte costituzionale, costituendo un vero e proprio *leading case*. Con riferimento al diritto allo studio delle persone con disabilità, la decisione ebbe il merito di evidenziare il fondamentale rilievo che l'intero disegno costituzionale attribuisce a tale diritto.

Allo stesso tempo, però – ed è quanto vorrei qui provare a dimostrare – quella sentenza merita di uscire dal perimetro delle questioni legate “unicamente” agli studenti e alle studentesse con disabilità, per assumere una portata emblematica e paradigmatica con riferimento ad ogni aspetto del modello di scuola costituzionalmente inclusiva.

Oggetto della questione di legittimità costituzionale era l'art. 28, comma 3, della legge n. 118 del 1971. Tale previsione, che pure riconosceva l'importanza del diritto allo studio per i ragazzi con disabilità, si limitava però a sancire che la frequenza di costoro alle scuole medie superiori ed universitarie dovesse essere «facilitata». Si trattava dunque di una disposizione non idonea a garantire come diritto pieno la volontà di frequentare gli istituti di formazione superiore³⁸.

Richiamando per la prima volta l'importanza della «partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati» ai fini della socializzazione, la Corte stigmatizza la possibilità di una «artificiosa interruzione» del percorso di studi al termine della scuola dell'obbligo. Ci dice la Corte che le «disposizioni contenute nell'art. 34 Cost. palesano il significato di garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona [...]. In tali disposizioni, l'accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza». Il diritto allo studio può però incontrare limiti anche in diversi altri ostacoli, che pure la Repubblica ha il compito di rimuovere.

Infatti – e questo è il secondo passaggio da sottolineare – «l'inserimento nella scuola³⁹ e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel “pieno sviluppo della persona umana”⁴⁰ che [le previsioni costituzionali] additano come meta da raggiungere». Questo passaggio conferma quanto si diceva poc'anzi rispetto al modello di scuola

³⁸ Il giudice amministrativo era stato adito dai genitori di una ragazza nei cui confronti il preside della scuola superiore aveva disposto la non ammissione a scuola. Il giudice sollevava la questione ritenendo che la decisione del preside trovasse il suo legittimo fondamento nella legge, che effettivamente non assicurava il diritto all'istruzione superiore, proprio perché la prosecuzione degli studi era soltanto «facilitata».

³⁹ La Corte riconduce la comunità scolastica alle formazioni sociali garantite dall'art. 2 Cost. In questa prospettiva A. PIZZORUSSO, *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Foro it.*, 1975, V, 221 ss. e M. C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sul concetto di «comunità scolastica»*, in *Il Foro it.*, 1978, V, 197 ss. Anche in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1180, il paragrafo dedicato all'ordinamento scolastico è intitolato *La comunità scolastica*.

⁴⁰ Risuona in questo passaggio l'art. 26, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani: «L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana».

costituzionalmente inclusiva: lo sviluppo personale non può infatti che fondarsi sulle caratteristiche del singolo e di esse deve necessariamente tenere conto. Ogni persona, nella sua irriducibile identità, ha un proprio esclusivo progetto di vita, inevitabilmente legato e condizionato da molteplici varianti, tra le quali – oltre alle condizioni personali – rilevano il luogo in cui si vive, le attitudini, i convincimenti politici, ideologici, religiosi, ecc.. Dunque, se la finalità che persegue la Costituzione è lo sviluppo, per ciascuna persona, del progetto di vita individuale⁴¹, anche il mondo della scuola non potrà che tener conto delle singole caratteristiche di ciascuno (ivi comprese le differenti situazioni di svantaggio, discriminazione, esclusione e segregazione), riconoscendole e adoperandosi per calibrare le attività formative in base alle stesse.

In modo ancora più eloquente, ed è il terzo punto da sottolineare, la Corte sconfessa l'ipotesi che l'art. 34, comma 3, Cost., consenta una interpretazione che considera le persone con disabilità necessariamente incapaci, e dunque impossibilitate a raggiungere i più alti gradi di istruzione. Precludere agli studenti con disabilità la frequenza delle scuole superiori 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 è 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».

In definitiva, la Corte individua in questa decisione almeno quattro pilastri, tuttora fondanti il diritto allo studio di ogni studente e studentessa che si trovi nelle condizioni di svantaggio che si stanno esaminando⁴²: a) la scuola, aperta a tutti, è un luogo ed un fattore di socializzazione⁴³, oltre che un luogo di acquisizione di competenze funzionali ad un miglior inserimento lavorativo; b) la scuola deve riuscire a consentire lo sviluppo della personalità di ciascun studente e studentessa, ponendo altresì i presupposti per superare il rischio di vivere in condizioni di emarginazione; c) è priva di qualsiasi fondamento una generalizzata presunzione di impossibilità per gli alunni con necessità educative speciali di raggiungere il successo formativo; d) la Repubblica ha dunque il dovere di garantire le pari opportunità, apprestando ogni strumento utile, per quanti vivono in una situazione svantaggiata.

⁴¹ Ho provato a dimostrarlo nella relazione del Seminario del Gruppo di Pisa del 2 dicembre 2022 (G. ARCONZO, *Il diritto a una morte dignitosa tra Legislatore e Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2023, 74 ss.), nonché, più diffusamente, nel saggio in corso di pubblicazione nel volume contenente gli scritti in memoria del Prof. Beniamino Caravita.

⁴² In senso analogo E. BOSCOLO, *Istruzione e inclusione: un percorso giurisprudenziale attorno all'effettività dei diritti prestazionali* in *Munus*, 2014, 165 ss. e in particolare 172: la Corte costituzionale ha fornito «indicazioni che ancora oggi suonano estremamente avanzate, tese a definire con precisione il vincolo di risultato a cui il sistema degli interventi pubblici deve concretamente pervenire in termini non meramente ottativi».

⁴³ C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno*, cit., 17 si sofferma particolarmente sull'importanza del diritto alla socializzazione che in generale emerge nella giurisprudenza costituzionale relativa ai diritti delle persone con disabilità.

Oltre a quanto desumibile dal *leading case* del 1987, occorre richiamare un orientamento più recente, ma altrettanto significativo (sent. n. 80 del 2010⁴⁴, n. 275 del 2016⁴⁵ e n. 83 del 2019⁴⁶). Questa giurisprudenza, come la sentenza appena illustrata, riguarda esplicitamente le sole persone con disabilità, ma credo che le affermazioni in esse contenute debbano valere anche per tutti gli altri soggetti con necessità educative speciale.

Il punto di partenza è che il diritto allo studio ha «natura fondamentale» e le misure che ne assicurano l'effettività ne rappresentano il «nucleo indefettibile di garanzie».

Ciò determina un limite invalicabile alla discrezionalità del legislatore che dovrà assicurare la «certezza delle disponibilità finanziarie» necessarie a predisporre tali misure (gli insegnanti di sostegno, l'assistenza alla persona, il trasporto scolastico) non potendo in nessun modo incidere negativamente su esse. Siamo dunque qui in presenza dell'applicazione concreta del principio secondo cui «[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁴⁷.

Nessuna ragione, neppure di carattere economico-finanziario, può pertanto essere legittimamente addotta per limitare il diritto fondamentale all'istruzione né della persona con disabilità grave – per la quale deve essere perseguito il completo inserimento nella società, ai cui fini «l'istruzione e l'integrazione scolastica rivestono un ruolo di primo piano» (sent. n. 80 del 2010) – né per tutti quanti vivono le condizioni di svantaggio già indicate. Neppure sono conformi a Costituzione, dice la Corte, previsioni che lascino «incert[e] nell'an e nel quantum la misura della contribuzione» al diritto allo studio⁴⁸.

È necessario dunque «circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strutturali e finanziarie». Altrimenti detto, «l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità [...] deve essere sempre comunque assicurata e finanziata» (sent. n. 83 del 2019).

⁴⁴ La questione aveva ad oggetto due disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2008 che fissavano un limite alla dotazione organica degli insegnanti di sostegno e abolivano la possibilità di assumere in deroga i suddetti insegnanti.

⁴⁵ La norma impugnata (art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, recante «Interventi per l'attuazione del diritto allo studio») prevedeva l'erogazione alle province di un contributo per il servizio di trasporto scolastico soltanto «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

⁴⁶ La decisione è stata resa in un giudizio promosso dalla Regione Veneto secondo cui i fondi stanziati per l'assistenza e la comunicazione personale degli alunni con disabilità dalla legge di bilancio per il 2018, in mancanza di una proiezione pluriennale, non avrebbero consentito di «programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni con disabilità». La Corte ha invece ritenuto non irragionevole la scelta del legislatore di disporre il finanziamento di anno in anno, «senza peraltro mai farlo mancare».

⁴⁷ Questo passaggio è stato oggetto di moltissimi commenti in dottrina. Mi limito a ricordare L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2339 ss., secondo cui «il senso che i Costituenti intendevano dare alla proclamazione dei diritti, la concretezza e il realismo del loro pensiero – non si devono affermare dei diritti in maniera astratta ma occorre indicare anche come si dovranno mettere in pratica – sembrano finalmente trovare applicazione». Secondo C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno*, cit., 26, tale principio rappresenta, nell'ambito dell'istruzione, la «massima espressione nell'opera di perimetrazione del nucleo essenziale del diritto alla scuola e alla socializzazione».

⁴⁸ Disposizioni di questo genere renderebbero ogni misura «aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio». La questione riguardava il trasporto scolastico, ma la Corte estende il suo ragionamento anche all'assistenza personale.

Per concludere su questo punto, può dirsi che dalla giurisprudenza costituzionale emerge esplicitamente il rapporto tra gli artt. 2, 3 e 34 Cost.⁴⁹: l'istruzione, come e meglio di ogni altro diritto sociale⁵⁰, esprime in modo didascalico la vocazione all'inclusione che caratterizza l'intera Carta costituzionale, consentendo contemporaneamente l'emersione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e l'attenzione allo sviluppo della personalità di ciascuno, sancito dal secondo comma dell'art. 3 Cost., nella prospettiva già assicurata dal principio personalista sussumibile dall'art. 2 Cost.⁵¹.

5. La traiettoria seguita verso una scuola pienamente inclusiva: la fase dell'integrazione degli studenti e delle studentesse con disabilità

Illustrate le coordinate costituzionali, è possibile soffermarsi sul percorso che il nostro ordinamento ha compiuto verso un sistema di istruzione inclusivo. I primi passi sono stati mossi con riferimento agli alunni e alle alunne con disabilità.

Per lungo tempo, e fino agli anni '70 del secolo scorso, l'inserimento scolastico di costoro è stato affrontato con gli strumenti delle scuole speciali e delle classi differenziali⁵². Ovvero, luoghi riservati – e di segregazione – per quanti venivano definiti minorati, anormali, tardivi e instabili, per i quali occorre metodi particolari di insegnamento che non potevano trovare spazio nelle classi comuni delle scuole.

Negli anni a seguire, la situazione andò pian piano mutando: l'art. 28 della legge n. 118 del 1971 prevede che, fatti casi salvi particolari, per gli invalidi civili e i minorati «l'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica», trasformando la regola fino ad allora vigente in eccezione.

Non solo. La stessa legge n. 118 del 1971 introduce alcune delle misure di supporto al diritto allo studio di cui si è detto nel paragrafo precedente e che sono tuttora garantite⁵³: l'art. 29 sancisce il diritto al trasporto gratuito dall'abitazione alla scuola dell'obbligo. Assicura il diritto ad accedere nelle scuole mediante l'abbattimento delle barriere architettoniche. Garantisce l'assistenza durante gli orari scolastici per gli alunni con invalidità più grave. L'art. 30 dispone – per quanti, oltre ad essere invalidi, si trovano in condizione economica disagiata – l'esenzione dalle tasse scolastiche e universitarie.

⁴⁹ In dottrina, sotto un'altra prospettiva, si è evidenziato il rapporto – «l'ancoraggio» – tra l'art. 34 e gli artt. 9, comma 1, e 1 Cost. (M. BENVENUTI, *Articolo 34*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. Vigevani (a cura di), *La Costituzione Italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 226; ID. "La scuola è aperta a tutti"? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale, in www.federalismi.it, 4/2018, 102 ss.).

⁵⁰ L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione*, cit., 413 ss. sottolinea come i diritti sociali siano accomunati «dalla vocazione finalistica a favorire e promuovere l'inclusione somministrando ai soggetti deboli beni e servizi che il mercato non è disposto a fornire».

⁵¹ Sul rapporto tra principio personalista e la didattica individualizzata, cfr. G. MATUCCI, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 310 ss.; specialmente 324.

⁵² Cfr. anche Corte cost., sent. n. 215 del 1987, punto 2 *cons. in dir.*

⁵³ L'assistenza, il trasporto e l'accessibilità, nonché la fruibilità fisica senso-percettiva e comunicativa sono oggi disciplinati e posti espressamente a carico degli Enti locali dall'art. 3, comma 5, del d. lgs. n. 66 del 2017.

Si trattò solo del primo passo: al 1975 risale l'istituzione, presso il Ministero della pubblica istruzione, di una Commissione di esperti guidata dalla senatrice Franca Falcucci, che adottò la relazione «concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati». Tale documento, ponendosi l'obiettivo fondamentale di realizzare «un nuovo modo di essere della scuola», costituirà il manifesto di molte delle successive scelte legislative⁵⁴.

Muovendo dal «convincimento che anche i soggetti con difficoltà di sviluppo, di apprendimento e di adattamento devono essere considerati protagonisti della propria crescita», e rifuggendo dall'idea che gli alunni con disabilità dovessero trovare il loro luogo d'elezione in scuole e classi speciali, la relazione identificava nella scuola «la struttura più appropriata per far superare la condizione di emarginazione in cui altrimenti sarebbero condannati i bambini handicappati».

Affinché ciò potesse realizzarsi, occorreva però rimuovere alcuni degli assunti su cui si era da sempre fondata la vita scolastica. In particolare, si doveva considerare che «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», allargando il concetto di apprendimento e considerando anche l'intelligenza sensorio-motrice e pratica, nonché i processi di socializzazione.

Nella relazione si proponeva poi di inserire nelle classi insegnanti specializzati, «capaci di svolgere un'azione di recupero con i nuclei di handicappati gravi» e «capaci di svolgere per soggetti medio-gravi interventi alternati sia in senso riabilitativo, sia in senso specializzante».

Le proposte contenute nella relazione della Commissione Falcucci trovarono una prima concretizzazione nella legge n. 517 del 1977⁵⁵, che non soltanto ribadì il diritto per gli alunni con disabilità di frequentare le scuole ordinarie ed abolì le classi differenziali, ma, soprattutto, introdusse alcuni strumenti per cercare di garantire loro un proficuo apprendimento.

Venne in particolare prevista e disciplinata – sia nelle scuole elementari, sia nelle scuole medie⁵⁶ – la figura dell'insegnante specializzato, chiamato a collaborare con l'insegnante di classe al fine di garantire forme di integrazione e sostegno a favore dell'alunno con disabilità. Fu proprio in virtù dell'istituzione di tale figura che i primi alunni e alunne con disabilità cominciarono a frequentare le classi comuni.

In seguito, grazie al ricordato intervento della Corte costituzionale (sent n. 215 del 1987), e poi a seguito dell'approvazione della legge n. 104 del 1992, si sono ampliati e delineati con maggiore organicità gli interventi volti ad assicurare il diritto all'istruzione e allo studio delle persone con disabilità, sulla scorta della premessa secondo cui «l'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap»⁵⁷.

⁵⁴ La relazione si può leggere in www.edscuola.it/archivio/didattica/falcucci.html.

⁵⁵ La legge 4 agosto 1977, n. 517, reca le «Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico».

⁵⁶ Per le scuole materne, la figura dell'insegnante di sostegno venne introdotta in seguito dalla legge n. 270 del 1982.

⁵⁷ Art. 12, legge n. 104 del 1992.

La legge n. 104 del 1992 si sofferma sul concetto di integrazione scolastica, evidenziando come la stessa «ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione». Soprattutto, è a tale legge che si deve l'innovazione decisiva legata alla predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI), che descrive il programma personalizzato di ciascun alunno o alunna con disabilità e prevede gli obiettivi che possono essere raggiunti alla luce delle compromissioni funzionali presenti. È in questo documento che trova compimento il percorso di necessaria individualizzazione preconizzato dalla Commissione Falcucci: soltanto alla luce della situazione personale si possono individuare non solo i traguardi formativi cui il singolo può effettivamente ambire, ma anche le modalità con cui il percorso formativo deve essere condotto, comprensivo degli strumenti di sostegno necessari.

Una rivoluzione copernicana che ha in effetti consentito a moltissimi di trovare, all'interno delle scuole, un decisivo e proficuo passaggio per la costruzione del proprio progetto di vita.

In questa prospettiva, un altro tassello decisivo, e altrettanto rivoluzionario, deve individuarsi nella legge n. 17 del 1999 che ha introdotto misure atte a garantire il diritto allo studio universitario per studenti e studentesse con disabilità. In effetti, la legge n. 104 del 1992 non conteneva in origine alcun riferimento all'istruzione universitaria e dunque l'unica misura di favore continuava a rinvenirsi nel citato art. 30 della legge n. 118 del 1971 che esonerava dal pagamento delle tasse⁵⁸. Viceversa, la legge n. 17 del 1999 ha previsto in primo luogo che «agli studenti handicappati iscritti all'università debbano essere garantiti sussidi tecnici e didattici specifici, nonché il supporto di appositi servizi di tutorato specializzato»⁵⁹. In secondo luogo, si è introdotta la previsione di un trattamento individualizzato per il superamento degli esami, previa intesa con il docente della materia e con l'ausilio del servizio di tutorato⁶⁰. Infine, si è istituita una figura apposita – il docente delegato dal Rettore – chiamata a svolgere funzioni di coordinamento, monitoraggio e supporto di tutte le iniziative concernenti l'integrazione nell'ambito dell'ateneo⁶¹.

6. Segue: la fase dell'integrazione degli studenti e delle studentesse straniere

Il percorso dell'integrazione scolastica non ha riguardato soltanto quanti convivono con la disabilità. A partire dalla fine degli anni '80⁶², infatti, l'ordinamento ha cominciato a prestare attenzione anche al tema dell'integrazione degli alunni stranieri nelle scuole italiane.

⁵⁸ L'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2012, dispone ora che anche gli studenti con certificazione di handicap ai sensi della legge n. 104 del 1992 hanno automaticamente diritto all'esenzione dal pagamento della tassa di iscrizione e dai contributi universitari, indipendentemente dalla condizione reddituale.

⁵⁹ Cfr. il comma 6-bis dell'art. 13 della legge n. 104 del 1992, inserito dall'art. 1 della legge n. 17 del 1999.

⁶⁰ Art. 16, comma 5, legge n. 104 del 1992.

⁶¹ Sui risultati positivi che questa normativa ha determinato, cfr. *infra*, § 8.

⁶² G. BRUNELLI, *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2010, 67 ss., si sofferma sui vari documenti e circolari ministeriali che avevano delineato, anche prima dell'approvazione del TUI, il modello scolastico integrato per alunni e alunne straniere.

L'art. 38 del d.lgs. n. 286 del 1998 costituisce il cardine di questa normativa: siamo in presenza di una norma mai modificata, a testimonianza del rilievo che essa riveste e della condivisione della stessa a livello politico. Si tratta di una circostanza da non sottovalutare, considerando la rapidità con cui si susseguono gli interventi sul Testo unico sull'immigrazione (TUI)⁶³.

Secondo tale previsione, i «minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico⁶⁴; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica».

Il diritto all'istruzione non richiede neppure la regolarità del soggiorno, secondo quanto si desume dall'art. 6, comma 2, del TUI⁶⁵. In modo ancora più esplicito, l'art. 45 del D.P.R. n. 394 del 1999 sancisce che i «minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva».

Nessuna distinzione, dunque, tra alunni stranieri e alunni italiani, proprio nell'ottica dell'integrazione, anche se va ricordato come l'art. 38 del TUI – riconoscendo le difficoltà linguistiche – sancisca il compito di garantire l'effettività del diritto allo studio anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana, la cui non adeguata conoscenza può costituire un ostacolo alla realizzazione del percorso formativo.

In questa prospettiva è molto significativa la previsione, contenuta sempre nell'art. 38 TUI, che chiama le comunità scolastiche ad «accoglie[re] le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza» e a promuovere e favorire «iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni»⁶⁶.

In definitiva, un modello di integrazione, in cui i minori stranieri – senza discriminazione alcuna – vivono la scuola insieme ai loro compagni italiani, con gli stessi diritti e le stesse

⁶³ Cfr. sul punto C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio*, Napoli, 2021, *passim*.

⁶⁴ Nonostante la legge faccia esclusivo riferimento all'istruzione obbligatoria, la disciplina vale anche per la scuola dell'infanzia. In tal senso si veda l'ordinanza del Tribunale di Milano dell'11.2.2008, che ha ritenuto discriminatorio il comportamento di un Comune che subordinava l'iscrizione alla scuola dell'infanzia al permesso di soggiorno. Sul tema, cfr. E. ROZZI, *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/09*, in https://file.asgi.it/scuola_minori_nota_rozzi_dicembre_2009.pdf.

⁶⁵ La norma stabilisce che il permesso di soggiorno non debba mai essere esibito per i provvedimenti «attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie». Ricorda G. BRUNELLI, *Minori immigrati*, cit., 58 ss. come nel testo originario del disegno di legge che ha portato ad una modifica del TUI (legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di pubblica sicurezza») vi fosse una previsione che andava nel senso diametralmente opposto.

⁶⁶ Inoltre, sempre il TUI dispone che le scuole promuovano anche la formazione degli stranieri adulti, predisponendo percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza al fine del conseguimento del titolo dell'obbligo o del diploma di scuola secondaria superiore e organizzando anche per costoro corsi di lingua italiana e altri corsi di formazione.

modalità di fruizione del diritto allo studio. Un modello che, soprattutto se paragonato a ipotesi di segregazione, va considerato positivamente, anche perché sin da subito ha provato a tenere in considerazione gli ostacoli che ciascun alunno può incontrare in ragione delle specifiche difficoltà linguistiche e delle diverse abitudini culturali⁶⁷.

7. Dall'integrazione all'inclusione scolastica attraverso la progressiva attenzione nei confronti di studenti e studentesse con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) e bisogni educativi speciali (BES)

L'approvazione nel 2010 delle misure di supporto allo studio per quanti convivono con un disturbo specifico dell'apprendimento (DSA) e, nel 2012, per quanti, più in generale, hanno un bisogno educativo speciale (BES) va considerata decisiva per l'evoluzione dell'ordinamento scolastico dal piano dell'integrazione a quello dell'inclusione⁶⁸. Si tratta infatti di passaggi che hanno acceso in modo innovativo i riflettori sulle prospettive della personalizzazione e della individualizzazione della didattica, ponendo così le basi per una vera e propria modifica dell'ambiente scolastico così come fino ad allora era stato pensato.

Il primo blando intervento di tutela degli alunni con DSA risale all'ottobre del 2004⁶⁹: una nota della direzione generale per lo studente del Ministero dell'istruzione – a fronte di genitori che lamentavano la mancata considerazione delle difficoltà di apprendimento degli alunni con dislessia – riteneva «auspicabile» che le scuole realizzassero «iniziative di formazione al fine di offrire risposte positive al diritto allo studio e all'apprendimento dei dislessici, nel rispetto dell'autonomia scolastica».

Sono passati ormai vent'anni, e le cose sono certamente mutate. Basti pensare che, secondo i dati più recenti pubblicati dal Ministero per l'istruzione, gli alunni con diagnosi di DSA sono oltre 325.000 e rappresentano più del 5% del totale complessivo di quanti siedono nelle aule delle nostre scuole⁷⁰: per essi sono oggi previsti strumenti in buona parte analoghi a quelli indicati per gli studenti con disabilità, quali il Piano Didattico Personalizzato (il cosiddetto PDP), la possibilità di fruire di misure compensative e, in alcuni casi, dispensative.

⁶⁷ In questa prospettiva, il citato art. 45 del D.P.R. n. 394 del 1999 prevede anche che i minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico vengano iscritti tenendo conto dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza e dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione. Il collegio dei docenti definisce, in relazione al livello di competenza dei singoli alunni, il necessario adattamento dei programmi di insegnamento.

⁶⁸ Si tenga conto che ancora la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) parlava soltanto di integrazione e non di inclusione.

⁶⁹ In www.edscuola.it/archivio/norme/circolari/nm51004.htm.

⁷⁰ Cfr. i dati riferiti agli anni scolastici 2019/2020 e 2020/2021 in www.miur.gov.it/documents/20182/6891182/Focus+sugli+alunni+con+Disturbi+Specifici+dell%27Apprendimento_aa.ss.201920_202021.pdf/f7518612-5783-d755-9888-6789cd955e93?version=1.0&t=1664375370104I.

Il merito è da attribuirsi alla legge n. 170 del 2010 e alle successive linee guida approvate nel 2011⁷¹, che hanno imposto alle scuole di monitorare, sin dalla scuola di infanzia, situazioni a rischio⁷², sensibilizzando le famiglie a ricorrere quanto prima a percorsi diagnostici.

Non è ovviamente questa la sede per descrivere analiticamente quanto dispone la legge⁷³, che pure nella sua applicazione sconta alcune non banali criticità, la principale delle quali mi pare debba individuarsi nella redazione di diagnosi che non si soffermano quasi mai sulle peculiarità del singolo e che troppo spesso sembrano davvero l'una la fotocopia dell'altra.

Va qui però ribadita la vera innovazione determinata dalla normativa sui DSA: l'aver imposto in modo generale l'attenzione sul tema della didattica individualizzata e personalizzata, fino ad allora scarsamente considerata all'interno delle nostre scuole, nonostante quanto già previsto dalla legge n. 104 del 1992 per gli alunni con handicap⁷⁴. Come affermano importanti studi di pedagogia speciale, è stata proprio la legge n. 170 del 2010 a rompere «il monopolio della disabilità» nell'ambito delle situazioni che determinavano una peculiare attenzione giuridica-pedagogica all'interno delle scuole e nella progettazione didattica⁷⁵.

La rottura di questo monopolio è poi proseguita attraverso l'emersione di una area di svantaggio scolastico ancora più ampia di quella riferibile esplicitamente alla presenza di handicap, invalidità o DSA. Il riferimento è agli studenti con BES⁷⁶.

Ma cosa si intende per BES? La risposta è contenuta nella direttiva del Ministero dell'istruzione del 27 dicembre 2012. In via preliminare, il dato da tenere in considerazione è che ogni alunno, con continuità o per determinati periodi, può manifestare un BES: per motivi fisici, biologici, fisiologici, ma anche per motivi psicologici o sociali. Ciò premesso, la direttiva identifica tre sotto-categorie di BES: a) quella della disabilità; b) quella dei disturbi evolutivi specifici; c) quella dello svantaggio socio-economico, linguistico o culturale.

⁷¹ Le Linee guida sono state allegate al d.m. del 12 luglio 2011, n. 5669.

⁷² Secondo quanto indicano le Linee guida, un DSA può essere diagnosticato a partire dal secondo anno della scuola primaria di primo grado.

⁷³ Volendo, si vedano le analisi contenute in G. ARCONZO, *Il diritto all'istruzione dei soggetti affetti da dislessia o da altro disturbo specifico dell'apprendimento. Prime osservazioni in margine alla legge n. 170 del 2010*, in *Forum costituzionale*, 2011; ID., *I diritti delle persone con dislessia e DSA. La disciplina italiana a confronto con le normative straniere*, in F. SANTULLI (a cura di), *DSA Disturbo Differenza Disabilità*, Milano, 2011; ID., *I diritti delle persone con dislessia e altri disturbi specifici dell'apprendimento a quattro anni dall'entrata in vigore della Legge n. 170 del 2010*, in CARDINALETTI, A., SANTULLI, F., GENOVESE, E., GUARALDI, G., GHIDONI, E., (a cura di), *Dislessia e apprendimento delle lingue*, Trento, 2014, 25 ss.

⁷⁴ L'art. 4, comma 2, lettera c), del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), aveva sancito che le istituzioni scolastiche potessero adottare, *inter alia*, «l'attivazione di percorsi didattici individualizzati, nel rispetto del principio generale dell'integrazione degli alunni nella classe e nel gruppo, anche in relazione agli alunni in situazione di handicap». Il testo della previsione utilizza l'avverbio *anche*, con ciò sembrando attestare la possibilità di estendere, sin da allora, in modo più generalizzato il ricorso a tali percorsi.

⁷⁵ D. IANES, *La scuola inclusiva*, cit., 399 ss.

⁷⁶ Anche il numero degli alunni con BES è in costante aumento. Secondo i dati forniti dall'Istat e riferiti all'a.s. 2021/2022 (www.istat.it/it/files/2022/12/Alunni-con-disabilita-AS-2021-2022.pdf) ed escludendo quanti hanno una certificazione di handicap, gli alunni che presentano un BES superano l'8% del totale degli alunni iscritti. Più della metà sono alunni con DSA (51,8%); l'altra quota più importante è rappresentata dallo svantaggio socio-economico, linguistico, culturale (35,4%). Rispetto all'anno scolastico 2017/2018 la presenza di questi studenti all'interno della scuola risulta in aumento del 23% (+113.000 circa). Nel report Istat più recente riferito all'a.s. 2022/2023 non si rinvencono dati relativi agli studenti con BES.

Nell'ambito dei disturbi evolutivi specifici sono ricompresi – oltre ai DSA che, come si è visto, ricevono specifica tutela dalla legge n. 170 del 2010 – anche i deficit del linguaggio, delle abilità non verbali, della coordinazione motoria, nonché, in ragione della comune origine nell'età evolutiva, anche quelli dell'attenzione e dell'iperattività. In alcuni casi, anche il “funzionamento intellettivo limite” può dare origine ad un BES, pur essendo spesso considerato un caso di confine fra la disabilità e il disturbo specifico. Si tratta di “disturbi” che non rientrano nel campo della legge n. 170 del 2010, e generalmente, soprattutto se di lieve entità, neppure vengono certificati come handicap ai sensi della legge n. 104 del 1992.

Nonostante ciò, è acclarato che gli alunni e le alunne che convivono con questi disturbi possano avere serie difficoltà nell'affrontare la scuola⁷⁷: questa è la ragione per cui la direttiva del 2012, nonché la circolare esplicativa del 6 marzo 2013, attribuiscono loro il diritto di fruire delle stesse misure previste nella legge n. 170 del 2010, e dunque del «percorso individualizzato e personalizzato, redatto in un Piano Didattico Personalizzato (PDP), che ha lo scopo di definire, monitorare e documentare – secondo un'elaborazione collegiale, corresponsabile e partecipata – le strategie di intervento più idonee e i criteri di valutazione degli apprendimenti⁷⁸». Non si tratta di indicare soltanto le misure dispensative e compensative, ma di predisporre un vero e proprio percorso didattico calibrato sui bisogni dell'alunno o dell'alunna.

Va sottolineato un altro aspetto foriero di sviluppi positivi: tra i BES rientrano, come si è visto, non soltanto studenti e studentesse con disabilità, con DSA o con disturbi riconducibili all'ambito sanitario. La circolare del marzo 2013 si sofferma proprio sui BES derivanti dallo svantaggio linguistico, evidenziando la possibilità di attivare percorsi individualizzati e personalizzati, nonché strategie educative mirate che prevedano anche il potenziamento della conoscenza della lingua italiana. Evidentemente, tutto questo dovrebbe favorire l'inclusione degli studenti di origine straniera.

Una notazione conclusiva si impone: le misure previste a tutela del diritto allo studio di chi convive con un DSA o un BES non impongono affatto di abbassare l'asticella del livello didattico, come pure qualcuno afferma⁷⁹, forse guidato dal pre-giudizio. Anzi, la tesi che qui si vuole sostenere è esattamente opposta: proprio perché ciascuno studente ha diritto di ottenere una formazione di elevata qualità, occorre partire dalla situazione del singolo. L'equazione “didattica personalizzata = semplificazione” non trova tra l'altro riscontro in nessuna fonte giuridica. Affermare questo, dunque, rischia di impedire, nei confronti di quanti vivono una situazione di svantaggio, di individuare e perseguire strategie che possano migliorare la loro condizione.

⁷⁷ Non manca chi ritiene che la normativa sui BES rafforzerebbe invece «la tendenza a un uso eccessivo della chiave psicologica per affrontare problemi come l'impegno insufficiente, il mancato svolgimento dei compiti, i comportamenti disturbanti, le difficoltà di concentrazione»: così G. RAGAZZINI, *Una scuola esigente*, cit., 120.

⁷⁸ Così la circolare ministeriale n. 8 del 6 marzo 2013. Nella successiva nota MIUR prot. n. 2563 del 22 novembre 2013, si precisa che il PDP deve essere inteso «come uno strumento in più per curare la metodologia alle esigenze dell'alunno, o meglio alla sua persona». In dottrina, cfr. G. MATUCCI, *Il diritto a una didattica individualizzata*, cit., 310 ss.

⁷⁹ Cfr. ancora G. RAGAZZINI, *op. ult. cit.*, 120-121. In senso più dubitativo, ma comunque critico, A. LAURO, *Un devoir*, cit., 44.

8. Verso una scuola realmente inclusiva? Il quadro attuale

Nell'ultimo decennio, il concetto di inclusione scolastica è diventato ormai centrale nel *corpus* normativo che disciplina il mondo della scuola.

Il punto di partenza può rinvenirsi nell'approvazione della cosiddetta riforma della "Buona scuola". In più punti, infatti, la legge n. 107 del 2015 evoca il concetto di inclusione, sancendo così esplicitamente l'avvenuto passaggio dalla prospettiva dell'integrazione a quella inclusiva, con riferimento a tutte le situazioni di svantaggio che si sono descritte.

Così, l'art. 1, comma 7, alla lettera l), individua espressamente, fra gli obiettivi formativi prioritari che le istituzioni scolastiche devono perseguire, il «potenziamento dell'inclusione scolastica e del diritto allo studio degli alunni con bisogni educativi speciali attraverso percorsi individualizzati e personalizzati anche con il supporto e la collaborazione dei servizi socio-sanitari ed educativi del territorio e delle associazioni di settore».

La successiva lettera r) dello stesso comma 7 indica tra gli obiettivi anche quelli dell'«alfabetizzazione e perfezionamento dell'italiano come lingua seconda attraverso corsi e laboratori per studenti di cittadinanza o di lingua non italiana», a conferma dell'attenzione verso gli studenti stranieri già presente nelle indicazioni sui BES. Attenzione ulteriormente rafforzata dall'art. 1, comma 32, secondo cui «le attività e i progetti di orientamento scolastico nonché di accesso al lavoro sono sviluppati con modalità idonee a sostenere anche le eventuali difficoltà e problematiche proprie degli studenti di origine straniera⁸⁰».

L'art. 1, comma 181, lettera c), si sofferma poi esplicitamente sull'obiettivo della «promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità», prevedendo a tal fine una serie di interventi che spaziano dalla ridefinizione del ruolo del personale docente di sostegno alla revisione delle modalità dei criteri di certificazione, alla formazione per tutti gli operatori⁸¹.

È proprio la normativa di attuazione della legge sulla buona scuola relativa agli studenti e studentesse con disabilità a meglio declinare il concetto dell'inclusione scolastica, con una prospettiva di portata generale.

In particolare, secondo l'art. 1 del d.lgs. n. 66 del 2017, l'inclusione scolastica «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». Essa si realizza «attraverso la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio».

⁸⁰ In questa prospettiva va segnalato anche l'art. 1, comma 23, che si sofferma sulla necessità di «favorire la conoscenza della lingua italiana da parte degli stranieri adulti».

⁸¹ A queste previsioni è stata data attuazione con il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria); con il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 62 (Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato) e, soprattutto, con il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità). La decorrenza di diverse previsioni contenute nel d.lgs. n. 66 del 2017 è stata posticipata e successivamente oggetto di importanti modifiche da parte del d.lgs. n. 96 del 2019 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66).

Compaiono in questa previsione alcuni concetti chiave contenuti nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità: il principio di autodeterminazione, il ragionevole accomodamento, il progetto individuale, la corresponsabilità educativa.

Non è questa la sede per soffermarsi nel dettaglio su tali concetti⁸²: va però almeno sottolineato che, secondo quanto prevede esplicitamente il testo del decreto legislativo, siamo di fronte ad un vero e proprio «impegno fondamentale» cui deve far fronte ogni componente del mondo della scuola. Impegno che richiede necessariamente l'attenzione ad ogni singola situazione (i «differenti bisogni educativi», da una parte; «lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno», dall'altra) e che, pur declinato normativamente «soltanto» per le persone con disabilità, appare indispensabile per la realizzazione di una scuola che sia inclusiva a trecentosessanta gradi.

Nel modello disegnato per l'inclusione degli alunni con disabilità si rinvergono alcuni elementi chiave dell'inclusione, su cui è opportuno soffermarsi brevemente, che potrebbero essere utilmente considerati anche per le altre situazioni di svantaggio qui analizzate.

Innanzitutto, le modifiche apportate negli ultimi tempi hanno messo bene in evidenza come l'esperienza scolastica debba essere considerata nell'ambito di una progettualità complessiva: il PEI costituisce infatti parte integrante dell'intero percorso di vita, e come tale assume particolare rilievo anche nella predisposizione del progetto individuale di cui all'art. 14 della legge n. 328 del 2000⁸³.

Oggi il PEI viene redatto a seguito di un non banale *iter* procedimentale, che vede la preventiva predisposizione di documenti fondamentali per comprendere l'evoluzione verso la scuola inclusiva di cui si sta ragionando⁸⁴. Così, all'esito della redazione della «certificazione della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica»⁸⁵ si accerterà se – a causa dell'interazione tra l'handicap e la presenza di determinati fattori e barriere – vi sia «una situazione di potenziale restrizione di partecipazione in ambito scolastico tale da richiedere una significativa modificazione e personalizzazione della programmazione didattica e/o degli strumenti che devono essere utilizzati per poter accedere ai contenuti didattici attraverso la predisposizione di un PEI⁸⁶».

⁸² Si veda, volendo, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., *passim*.

⁸³ Secondo quanto dispone l'art. 6 del d.lgs. n. 66 del 2017, il progetto individuale deve essere redatto sulla base del profilo di funzionamento, che, come si vedrà tra un momento nel testo, è propedeutico anche alla predisposizione del PEI. Inoltre, le prestazioni, i servizi e le misure contenute nel progetto individuale devono essere definite anche con la partecipazione di un rappresentante della scuola.

⁸⁴ Con decreto del 14 settembre 2022, il Ministro della salute ha adottato le *Linee guida* per la redazione dei documenti citati nel testo (https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3276_allegato.pdf).

⁸⁵ A sua volta, tale certificazione – che viene redatta contestualmente all'accertamento della condizione di handicap – deve essere introdotta da un certificato medico diagnostico-funzionale. Il quadro normativo dovrebbe essere a breve modificato in virtù dell'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della legge di delega 22 dicembre 2021, n. 227. Si dovrebbero infatti unificare in un solo procedimento tutte le procedure di accertamento delle condizioni di disabilità attualmente vigenti, ivi compresa quella relativa all'ambito scolastico.

⁸⁶ Così le citate *Linee guida*, pag. 14.

Il passo successivo è la redazione del profilo di funzionamento⁸⁷ che deve descrivere le caratteristiche fisiche, psichiche, sociali ed affettive concentrandosi sulle quattro aree implicate nel percorso scolastico: apprendimento, comunicazione, relazioni e socializzazione, autonomia personale. Con riferimento a ciascuna di queste aree, verranno indicate sia le compromissioni funzionali e le difficoltà conseguenti alla menomazione, sia le possibilità di recupero, le capacità possedute e il livello di autonomia. Alla luce di ciò, si potranno definire «le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica»⁸⁸. Il profilo di funzionamento può essere utilizzato anche per monitorare i cambiamenti evolutivi dello studente in condizione di disabilità: tali cambiamenti non sono solo quelli legati all'evoluzione fisiologica del problema di salute, ma anche, e soprattutto, le «modifiche indotte dai trattamenti e dagli interventi posti in essere relativi al funzionamento a scuola, [nonché] le azioni correttive nei confronti dei fattori barriera presenti a scuola»⁸⁹. È evidente che il presupposto indispensabile perché ciò possa verificarsi è la modifica del contesto e delle prassi scolastiche.

Sulla base dei due documenti appena illustrati, all'inizio di ogni anno scolastico verrà redatto il PEI: è questo il documento che esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione⁹⁰.

È il PEI, in definitiva, il fulcro della individualizzazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità: in esso sono contenuti gli obiettivi del percorso scolastico alla luce della concreta condizione dell'alunno. Per giurisprudenza ormai pacifica e costante dei Tribunali amministrativi, ma anche dei giudici ordinari aditi ai sensi della legge n. 67 del 2006⁹¹, il PEI deve considerarsi uno strumento essenziale a garanzia dell'effettività del diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica.

Le risorse a ciò necessarie devono dunque essere espressamente individuate all'interno del PEI e assegnate sulla base delle caratteristiche e delle effettive necessità, e non sulla base delle "ore a disposizione" o di automatismi basati sulla tipologia e la gravità della

⁸⁷ Il profilo di funzionamento deve essere redatto da una unità di valutazione multidisciplinare e ricomprende i contenuti tipici di altri due distinti documenti, previsti dalla normativa previgente: la diagnosi funzionale e il profilo dinamico-funzionale (art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 66 del 2017).

⁸⁸ Cfr. l'art. 5, comma 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 66 del 2017, nonché le citate *Linee guida*, 44 ss.

⁸⁹ *Linee guida*, cit., 44 ss.

⁹⁰ Si veda l'art. 12, comma 5, della legge n. 104 del 1992; nonché l'art. 7, comma 2, lett. *d*), del d. lgs. n. 66 del 2017. Cfr., inoltre, il decreto interministeriale 29 dicembre 2020, n. 182 e il decreto ministeriale 1° agosto 2023, n. 153.

⁹¹ La legge 1° marzo 2006, n. 67 reca le «Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni». Per un'analisi della recente giurisprudenza cfr. G. ARCONZO, S. BISSARO, L. ABET, G. BASSI, H. LONGO, *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità nel primo semestre del 2023. Primo report dell'«Osservatorio giuridico permanente sui diritti delle persone con disabilità»*, Progetto PNRR-Musa-Human hall, in <https://humanhall.unimi.it/>, 23 ss.

disabilità⁹². Il PEI, inoltre, deve essere redatto di anno in anno, dal momento che il diritto all'inclusione scolastica «non si presta ad essere cristallizzato in una formula unica ed immutabile, che sarebbe inevitabilmente destinata a divenire, nel tempo, non più rispondente allo stato evolutivo del minore»⁹³.

Ulteriore elemento chiave per l'inclusione è la presenza dell'insegnante specializzato, che rende possibile che gli alunni con disabilità vivano fruttuosamente l'esperienza scolastica all'interno delle classi comuni. Egli è chiamato a adempiere alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno» a favore degli alunni con disabilità⁹⁴, anche in relazione ai corsi per adulti finalizzati al conseguimento del diploma⁹⁵. Egli assume la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui opera, partecipa alla programmazione educativa e didattica, nonché all'elaborazione e alla verifica delle attività svolte nei consigli di classe e nei collegi dei docenti⁹⁶.

Completano il quadro le specifiche modalità di svolgimento delle verifiche di apprendimento e di valutazione del rendimento⁹⁷, anche alla luce delle attività integrative e di sostegno indicate nel PEI⁹⁸.

Pur con tutte le problematiche di cui si dirà tra un momento, che la normativa stia avendo effetti sostanzialmente positivi sembra comprovato dai dati relativi al mondo universitario. In un recente rapporto dell'ANVUR⁹⁹ si legge che nell'anno accademico 2019-2020 erano oltre diciassettemila gli studenti e le studentesse con disabilità iscritte nelle università italiane, un numero più che quadruplicato nel corso degli ultimi venti anni. Una tale crescita è stata determinata non solo dalla predisposizione di percorsi scolastici più inclusivi, ma anche grazie

⁹² A titolo esemplificativo, cfr., tra le più recenti, TAR Campania, Sez. IV, sent. 3 gennaio 2023, n. 63; TAR Campania, Salerno, Sez. I, sent. 27 febbraio 2023, n. 448; TAR Puglia, Sez. III, sent. 17 aprile 2023, n. 642; TAR Lazio, Sez. IV-bis, sent. 26 aprile 2023, n. 7173; Tribunale di Varese, ord. 7 gennaio 2023, Tribunale di Monza, sez. IV, ord. 2 maggio 2023.

⁹³ TAR Bolzano, sez. autonoma, sent. 27 giugno 2023, n. 222.

⁹⁴ Corte cost., sent. n. 52 del 2000 e n. 80 del 2010.

⁹⁵ Corte cost., sent. n. 226 del 2001. In questa decisione la Corte sancì che, per le persone con disabilità maggiorenni, il compimento degli studi superiori, pur non potendosi più qualificare come un obbligo, assume in ogni caso la natura di diritto che deve poter essere esercitato mediante la frequenza di corsi per adulti finalizzati al conseguimento del diploma.

⁹⁶ Cfr. l'art. 13, commi 5 e 6, legge n. 104 del 1992.

⁹⁷ Così l'art. 16 della legge n. 104 del 1992.

⁹⁸ Le prove d'esame nella scuola dell'obbligo devono corrispondere agli insegnamenti impartiti e idonee a valutare il progresso dell'allievo in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziali. Per quanto concerne la scuola secondaria di secondo grado, la legge prevede il diritto di svolgere «prove equipollenti» e di avere a disposizione «tempi più lunghi per l'effettuazione delle prove scritte o grafiche», oltre alla presenza di eventuali assistenti per l'autonomia e la comunicazione, e al diritto di usare gli ausili necessari.

⁹⁹ ANVUR, *Gli studenti con disabilità e dsa nelle università italiane una risorsa da valorizzare*, rapporto del 10 marzo 2022, in https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/06/ANVUR-Rapporto-disabilita_WEB.pdf, pag. 20 ss.

alle misure che gli atenei italiani – istituendo uffici e strutture con il precipuo compito di garantire il diritto allo studio della popolazione studentesca con disabilità¹⁰⁰ e con DSA¹⁰¹– hanno promosso in attuazione della già descritta legge n. 17 del 1999. Anche il mondo universitario ha del resto cominciato ad interrogarsi sull'impellente necessità di passare da un approccio legato alla predisposizione di misure e servizi *ad hoc* per studenti e studentesse con disabilità e DSA ad una visione che garantisca percorsi di didattica per tutti e imperniati sull'*universal design learning*. Si tratta cioè di implementare metodi flessibili che possano ottimizzare le opportunità di apprendimento di ciascuno e di tutti in vista del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento¹⁰², con la consapevolezza che ciò non deve affatto condurre alla creazione di percorsi immotivatamente facilitati¹⁰³.

9. Gli ostacoli quotidiani all'affermazione del diritto ad una scuola inclusiva

Nonostante un quadro normativo che restituisce un insieme di diritti ben definito che dovrebbe consentire di avere una scuola capace di assolvere ai compiti di inclusione sociale e culturale, è ben noto che, nella quotidianità, tali diritti sono troppo spesso oggetto di limitazione e non vengono sempre garantiti.

Gli ostacoli si rinvengono per tutti i soggetti svantaggiati di cui si è parlato.

Cominciando dagli studenti stranieri – che rappresentano il 10% circa dell'intera popolazione studentesca – essi, come si è messo bene in evidenza in una recente ricerca¹⁰⁴, sono i soggetti che più di tutti rischiano di vedere chiudersi, o aprirsi per meno tempo, le porte della scuola.

I dati segnalano che quasi un quarto della popolazione straniera interrompe i propri studi tra i 17 e i 18 anni, nonostante la partecipazione scolastica rappresenti per loro uno snodo davvero fondamentale.

Quali le ragioni di questi abbandoni? È davvero tutto imputabile alle difficoltà linguistiche? Se è vero, come è vero, che anche per gli alunni stranieri vige l'obbligo scolastico¹⁰⁵,

¹⁰⁰ Può in questa sede ricordarsi anche l'attività della Conferenza Nazionale Universitaria dei Delegati alle Disabilità (CNUDD), che dal 2001 si fa carico, nelle varie sedi istituzionali, di individuare soluzioni alle problematiche affrontate dagli atenei per garantire il diritto allo studio degli studenti con disabilità e DSA. Importanza strategica rivestono le linee guida adottate dalla CNUDD. Su questi aspetti cfr. S. PACE, M. PAVONE, D. PETRINI, (a cura di), *Universal inclusion. Rights and opportunities for students with disabilities in the academic context*, Milano, 2018 e, più di recente, M. PAVONE *L'inclusione delle studentesse e degli studenti con disabilità/DSA*, cit., 13 ss.

¹⁰¹ La crescita della componente studentesca con DSA in università è ancora più imponente: erano poco meno di 1000 nell'a.a. 2011-12; sono diventati oltre 14.000 dell'a.a. 2019-20.

¹⁰² Di nuovo, M. PAVONE, *L'inclusione delle studentesse e degli studenti con disabilità/DSA*, 23 ss.

¹⁰³ Sia consentito rinviare alle *Linee guida sul diritto allo studio della componente studentesca con disabilità e DSA* approvate nel dicembre 2023 dall'Università degli Studi di Milano (www.unimi.it/sites/default/files/2023-12/Linee%20guida%20disabilit%C3%A0%20e%20DSA%20_vers.11.12.2023.pdf), in cui sono indicate concrete misure di didattica inclusiva.

¹⁰⁴ F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola. Immigrazione inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, Milano, 2023.

¹⁰⁵ L'art. 1, comma 6 del d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76, sancisce che la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione di cui all'art. 38 TUI non è da considerarsi soltanto come un diritto soggettivo, ma anche come un dovere sociale ai sensi dell'art. 4, comma 2, Cost.

deve ritenersi che quando costoro lasciano la scuola, al termine della scuola dell'obbligo, abbiano infine potuto ampiamente apprendere la lingua italiana.

Ciò rende pretestuose quelle proposte – del tutto contrarie allo spirito inclusivo della Costituzione – che pure ogni tanto vengono avanzate, anche a livello istituzionale, e che mirano a separare (meglio, segregare¹⁰⁶) gli stranieri con problemi linguistici dal resto della classe. Risale ad esempio alla XVI Legislatura l'approvazione di una mozione da parte della Camera dei deputati che impegnava il Governo ad autorizzare l'accesso nelle scuole soltanto di quegli studenti stranieri che avessero superato test e specifiche prove di valutazione¹⁰⁷. Quanti non fossero riusciti, avrebbero dovuto frequentare quelle che vennero definite «classi ponte», in cui sarebbe stato possibile non solo apprendere la lingua italiana, ma anche materie (se così possono definirsi) quali il rispetto per gli altri, la tolleranza, la lealtà, il rispetto della legge del paese accogliente, il rispetto delle tradizioni territoriali e regionali, «senza etnocentrismi», nonché «il rispetto per la diversità morale e cultura religiosa del paese accogliente» (sic!). La mozione, nonostante i contenuti chiaramente incostituzionali, venne approvata dalla maggioranza, anche se fortunatamente non ebbe poi sviluppi concreti.

E allora, tornando a monte, quali sono le difficoltà che determinano un tasso di abbandono così alto?

L'impressione è che le problematiche non siano in realtà diverse da quelle che vivono tutti coloro – anche italiani – che si trovano in condizione di povertà, anche culturale¹⁰⁸. Certo, la non perfetta confidenza con la lingua potrà fungere da parziale amplificatore delle difficoltà, ma, come si vedrà nell'ultimo paragrafo, è il contesto socio-economico che – italiano o straniero, conta relativamente – determina le diseguaglianze di partenza che la scuola deve riconoscere. Dunque, anche in questo caso, e non troppo diversamente da quanto si dirà tra un attimo per gli studenti con disabilità, occorrono risorse, docenti formati, interventi di supporto calibrati e personalizzati per evitare che tali diseguaglianze finiscano per determinare a loro volta povertà educativa.

Per gli studenti con disabilità, una delle maggiori criticità è legata al fatto che non tutte le scuole sono effettivamente attrezzate per garantire l'inclusione di alunni e alunne che convivono con menomazioni tanto gravi da richiedere «un forte sostegno, soprattutto nell'area dell'apprendimento, del comportamento e dell'autonomia»¹⁰⁹. Questo fa sì che il diritto di tutti i bambini e le bambine con disabilità di poter frequentare una classe comune sia in alcuni casi

¹⁰⁶ Parla di «significato di segregazione non contestabile» G. BRUNELLI, *Minori immigrati, integrazione scolastica*, cit., 60.

¹⁰⁷ XVI Legislatura, Atto Camera 1-00033, Mozione Cota e altri, approvata il 14 ottobre 2008.

¹⁰⁸ F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale*, cit., *passim*. In tal senso, anche il report *Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori*, pubblicato nel marzo 2022 a cura dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale.

¹⁰⁹ G. MERLO, *Dal banco vuoto alla segregazione. Riflessioni sul fenomeno delle scuole speciali, sulla persistenza del concetto di "grave disabilità" e sulle sue conseguenze nella vita delle persone con disabilità che richiedono maggior sostegno*, in *Minority Reports. Cultural Disability Studies*, 13/2021, 196.

scritto soltanto sulla carta, e induca diverse famiglie a iscrivere i propri figli in scuole speciali, per lo più annesse a centri di riabilitazione¹¹⁰.

È una sconfitta, evidentemente: il mondo della scuola dovrebbe essere, secondo l'interpretazione costituzionale che qui si è accolta, in grado di rispondere ai bisogni di tutti, anche di quanti devono fare i conti con menomazioni molto complesse. D'altra parte, soltanto la presenza di bambini con disabilità gravi e gravissime nelle cosiddette classi comuni può consentire alle scuole di poter via via imparare a predisporre quelle misure adatte alla loro inclusione. Senza dimenticare, da una parte, quanto osservato dalla Corte sull'importanza della socializzazione che la frequenza nelle scuole comuni offre a studenti e studentesse con disabilità e, dall'altra parte, l'evidente diffusione di una cultura dell'inclusione che la presenza nelle aule di costoro accresce anche nei compagni che non vivono direttamente la disabilità.

Altra questione al centro dell'attenzione è quella dell'organico e della formazione degli insegnanti di sostegno¹¹¹. Secondo i dati ISTAT, nell'anno scolastico 2022/2023 gli insegnanti di sostegno impiegati nelle scuole (statali e private) sono stati poco più di 228.000 e il rapporto tra alunni e docenti, a livello nazionale, è pari a 1,6 alunni per ogni insegnante¹¹².

Si tratta di dati migliori rispetto a quelli di qualche anno fa: nell'anno scolastico 2014/2015, gli insegnanti di sostegno erano poco meno di 120.000 e il rapporto tra alunni e docenti era di 1,85. L'introduzione dei percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione ai sensi dell'art. 13 del d.m. n. 249 del 2010 (cosiddetti "TFA sostegno") ha avuto innegabili effetti positivi.

Rimane però il problema della scarsa formazione e della discontinuità nel rapporto tra gli alunni e gli insegnanti specializzati. Sul primo fronte, nonostante anche in questo caso i dati siano in miglioramento¹¹³, nell'anno scolastico 2022/2023 ancora il 30% degli insegnanti di sostegno non aveva formazione specifica sulla disabilità e veniva selezionato tra gli insegnanti curricolari. Ancora più problematica la questione legata alla discontinuità: circa il 60% degli alunni con disabilità ha visto cambiare l'insegnante di sostegno da un anno all'altro.

C'è dunque ancora un lavoro molto lungo da fare. Ma, d'altra parte, sarebbe a mio avviso errato pensare che un aumento degli insegnanti di sostegno e un miglioramento della loro formazione possa risolvere tutti i problemi. Questo pensiero tradisce infatti l'idea che degli alunni con disabilità debbano occuparsi soltanto gli insegnanti di sostegno. Ma si tratta di una impostazione sbagliata e di corto respiro: tutto il corpo docenti è responsabile e deve farsi carico dell'alunno con disabilità, esattamente come per tutti gli alunni della classe, e come già

¹¹⁰ Il fenomeno appare diffuso soprattutto in Lombardia, pur non mancando scuole speciali in tutto il territorio nazionale: cfr. L. D'ALONZO (a cura di), *Le scuole speciali in Lombardia*, Milano, 2012; G. MERLO, *L'attrazione speciale. Minori con disabilità: integrazione scolastica, scuole speciali, presa in carico, welfare locale*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2015; G. MERLO, *Dal banco vuoto alla segregazione*, cit., 191 ss.

¹¹¹ Il tema della formazione degli insegnanti di sostegno è stato di recente oggetto di una certa attenzione (cfr. ad es. gli artt. 5 e 13 del d.m. 10 settembre 2010, n. 249; il successivo d.m. 30 settembre 2011; il d.m. 1° dicembre 2016, n. 948). In dottrina, sul punto si veda la ricostruzione, aggiornata al 2019, di M. FALANGA, *Inclusione scolastica e formazione degli insegnanti*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., 111 ss.

¹¹² Cfr. www.istat.it/it/files/2024/02/Statistica-report-alunni-con-disabilit%C3%A0-as.-22-23.pdf.

¹¹³ La percentuale di insegnanti di sostegno privi di formazione ad hoc è scesa dal 37% dell'anno scolastico 2019/2020 al 30% dell'anno scolastico 2022/2023.

d'altra parte succede per gli alunni con DSA e con BES, per i quali la figura dell'insegnante di sostegno non è prevista.

In effetti, in ragione del principio di contitolarità¹¹⁴, l'insegnante specializzato deve considerarsi di sostegno all'intera classe e non solo agli alunni con disabilità. Introiettare questa prospettiva, realmente inclusiva, garantirebbe la formazione di tutto il corpo docenti sui temi dell'inclusione¹¹⁵. E renderebbe meno problematico il turn-over tra gli stessi insegnanti di sostegno.

Alla luce di ciò va considerata positivamente l'iniziativa recentemente promossa da un gruppo di esperti e pedagogisti che ha ipotizzato l'istituzione della "cattedra inclusiva": tutti i docenti incaricati sui posti comuni dovrebbero dedicare parte del loro orario ad attività di sostegno, e, allo stesso tempo, tutti i docenti con un incarico sul sostegno dovrebbero impegnare parte del loro orario in attività curriculari. Questo richiederebbe ovviamente un profondo e intenso percorso di formazione dell'intero corpo docente, percorso che appare il vero punto forte della proposta, in grado di dar vita a un circolo virtuoso verso una scuola realmente inclusiva¹¹⁶. Al netto di problematiche attuative, saremmo di fronte a una rivoluzione positiva.

L'altra punto dolente è legato al fatto che nonostante le ore di sostegno individuate nel PEI¹¹⁷, così come quelle di assistenza all'autonomia della persona¹¹⁸, costituiscano un diritto fondamentale dell'alunno con disabilità – di fronte al quale l'amministrazione scolastica e gli enti locali competenti hanno l'obbligo di garantire il supporto per il numero di ore programmato, senza avere alcun potere discrezionale nel ridurre l'entità – sono ancora oggi numerosissime le pronunce giurisprudenziali che continuano ad evidenziare l'illegittimità e il carattere discriminatorio dei provvedimenti con i quali le istituzioni scolastiche non garantiscono l'offerta didattica personalizzata¹¹⁹. Il ricorso al giudice è dunque troppo spesso *condicio sine qua non*

¹¹⁴ Tale principio è sancito nell'art. 13, comma 6, della legge n. 104 del 1992 e nell'art. 1, comma 961, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

¹¹⁵ Qualche palliativo è stato introdotto nel corso degli ultimi anni: cfr., ad esempio, il già citato art. 1, comma 961, della legge n. 178 del 2020 e il successivo d.m. n.188 del 21 giugno 2021, che avevano previsto 25 ore di formazione obbligatoria per tutto il personale docente impegnato nelle classi con alunni con disabilità, anche se per il solo anno scolastico 2021/2022. Ancora, l'art. 44, comma 1, lettera d), del d.l. 30 aprile 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, innovando il percorso universitario e accademico di formazione iniziale dei docenti delle scuole secondarie, ha stabilito che gli aspiranti docenti debbano conseguire un numero minimo di crediti «formativi universitari o accademici riservati alla formazione inclusiva delle persone con disabilità». Il successivo D.P.C.M. del 4 agosto 2023 ha dato attuazione alla disposizione citata, prevedendo la necessità di conseguire 3 CFU per la «Formazione inclusiva delle persone con BES» e 2 CFU in ambito giuridico da conseguire anche con riferimento alle «disposizioni normative concernenti i bisogni educativi speciali». Inutile dire che, seppure meglio di niente, si tratta di un numero di crediti estremamente ridotto, che non consentirà affatto di ottenere una formazione adeguata.

¹¹⁶ Il testo della proposta si trova in www.agenziatura.it/files/2024/01/Progetto-di-legge-cattedra-inclusiva-definitivo.pdf. Commenti e osservazioni, anche critiche, possono leggersi sull'ampia rassegna stampa dedicata al tema in www.agenziatura.it/files/2024/02/rassegna-stampa-cattedra-inclusiva.pdf.

¹¹⁷ È da tenere in considerazione anche il tema del ritardo con cui l'insegnante di sostegno viene assegnato: sempre secondo i dati Istat relativi all'a.s. 2022/2023, dopo un mese dall'inizio della scuola il 12% degli insegnanti non risultava assegnato.

¹¹⁸ Dal citato report Istat emerge che vi sono aree del Paese in cui a carico di ogni assistente vi sono fino a 9,5 alunni con disabilità (la media nazionale è invece di 4,4 alunni per assistente).

¹¹⁹ G. ARCONZO, S. BISSARO, L. ABET, G. BASSI, H. LONGO, *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità*, cit., 23 ss.

per l'affermazione del diritto all'inclusione scolastica, il che determina però inevitabili ritardi che rendono ancora più difficile la realizzazione di percorsi formativi adeguati.

10. Nuove (e coraggiose) prospettive: una istruzione inclusiva anche per le persone in stato di detenzione?

Il tema dell'istruzione per quanti vivono l'esperienza della detenzione presenta evidenti peculiarità rispetto al mondo della scuola. La Corte costituzionale ha in effetti dato atto che il diritto allo studio può incontrare, soprattutto quando si tratti di detenuti in regime speciale, legittime limitazioni¹²⁰. Nonostante ciò, credo che – in una relazione dedicata all'istruzione, all'inclusione e all'integrazione sociale e culturale – sia comunque indispensabile provare a ragionare di questo aspetto.

Indispensabile, sia perché proprio tra i detenuti l'esigenza di istruzione è ancora più elevata, riscontrandosi un livello di scolarizzazione sensibilmente più basso rispetto alla media nazionale¹²¹, sia perché l'istruzione è un mezzo fondamentale nel processo di rieducazione carceraria, consentendo alle persone ristrette di acquisire quella consapevolezza «preliminare all'assunzione della responsabilità anche di ciò che si è commesso»¹²².

Sempre nella sent. n. 122 del 2017, la Corte costituzionale ha del resto riconosciuto che il diritto allo studio dei detenuti trova copertura costituzionale. Copertura che deve rinvenirsi non solo nell'art. 34, ma anche nell'art. 27 Cost.: lo studio è infatti elemento costitutivo del trattamento penitenziario nell'ambito delle finalità di rieducazione e reinserimento sociale del condannato¹²³.

¹²⁰ Corte cost., sent. n. 122 del 2017, in cui si è affermato che non lede il diritto allo studio la previsione che consente all'amministrazione penitenziaria di decidere i mezzi mediante i quali il detenuto in regime di art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 può entrare in possesso dei libri e delle pubblicazioni su cui studiare. Secondo la Corte la tutela costituzionale è da riferirsi alla facoltà del detenuto di scegliere con piena libertà i testi sui quali studiare. Secondo A. LONGO, «*Est modus in rebus*». *Modalità e contesto nella compressione dei diritti fondamentali, a partire dalla sentenza della corte costituzionale n. 122 del 2017*, in *Nomos*, 3/2017, 11, «limitazioni di fatto diverrebbero intollerabili ove annichilissero il nucleo di senso del diritto stesso, ove la misura in discussione dovesse tradursi «in una negazione surrettizia del diritto». In questa prospettiva, già prima della decisione M. RUOTOLO, *I diritti alla corrispondenza, all'informazione e allo studio dei detenuti in regime di 41-bis. A proposito delle limitazioni nelle modalità di ricezione ed inoltro di libri, giornali e riviste*, in *Cass. penale*, 2/2015, 842 ss.

¹²¹ Nel XVIII rapporto Antigone (www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/scuola-istruzione/) si legge che al 31 dicembre 2021 i laureati nelle carceri rappresentavano il 2,1% sul totale (nell'intera popolazione italiana erano, secondo dati Istat del 2020, il 15,3%); i detenuti con diploma superiore o professionale ammontano al 17,7% (in Italia il 36,8%); i detenuti con licenza media il 57,6% (contro il 32,2% in Italia); i detenuti con la sola licenza elementare il 17,5%, cui si somma il 2,2% di detenuti privi di titolo di studio e il 2,9% di detenuti analfabeti, per un totale del 22,6% (in Italia, la percentuale di persone senza titolo di studio o con la licenza elementare è del 15,9%).

¹²² GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, in www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/fc13013de38c3ba97c6d0357fe21b941.pdf, p. 44.

¹²³ Cfr. Corte di Cassazione penale, sez. I, 24 maggio 2022, n. 34855; Tribunale di Sassari, ordinanza 4 ottobre 2018, in www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2018/10/sassari.pdf.

D'altra parte, la disciplina del diritto all'istruzione nelle carceri non costituisce certo una novità nel vigente sistema di esecuzione della pena. Anche se con modalità diverse, la previsione di un sistema scolastico all'interno del carcere era infatti già presente nei regolamenti penitenziari del 1891¹²⁴ e del 1931¹²⁵.

Oggi è l'art. 15 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (di seguito: ordin. penit.), a sancire che l'istruzione costituisce uno dei cardini del trattamento penitenziario. La norma ne afferma esplicitamente il ruolo primario¹²⁶, come strumento di cui avvalersi «principalmente» e come mezzo irrinunciabile nell'espletamento della funzione della pena (è infatti posizionato al primo posto nell'elenco degli elementi del trattamento), pur senza essere considerato quale mezzo esclusivo nel percorso di riabilitazione e rieducazione del condannato.

In questo contesto, l'art. 19 ordin. penit., che all'istruzione è puntualmente dedicato¹²⁷, non ragiona però mai espressamente di diritto all'istruzione: esso utilizza al primo comma l'espressione «la formazione culturale e professionale è curata»; al secondo comma, trattando dei detenuti più giovani, ragiona di una «particolare cura» da dedicare alla loro formazione¹²⁸; al quarto comma sancisce che una «speciale attenzione» debba essere riservata ai detenuti stranieri; al quinto comma che scuole di istruzione secondaria di secondo grado «possono» essere istituite nelle carceri; al sesto comma che «siano agevolati» la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori¹²⁹.

Nonostante non siano mancate tesi che, soprattutto in passato, hanno ritenuto che non si possa configurare l'istruzione come un diritto dei detenuti¹³⁰, occorre invece convenire con quanti sostengono che questa previsione, in un'ottica di rafforzamento e valorizzazione

¹²⁴ Nel Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari di cui al Regio decreto 1° febbraio 1891, n. 260, si stabiliva che l'istruzione fosse obbligatoria negli stabilimenti e nelle sezioni penali per i condannati con meno di venticinque anni, nonché per quanti fossero ristretti nelle case di correzione e nei riformatori. I condannati di età superiore potevano essere ammessi all'istruzione «in premio della loro buona condotta», mentre erano esclusi dalla scuola i recidivi e i condannati di cattiva condotta.

¹²⁵ Il Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena di cui al Regio decreto 18 giugno 1931, n. 787 disponeva che in ogni stabilimento venissero istituite scuole elementari per i detenuti analfabeti e che questi ultimi – se minori di quaranta anni – avessero l'obbligo di frequentare la scuola per almeno due ore al giorno. Inoltre, per i minori, si disponeva che, consentendolo il numero dei detenuti, venisse erogata non solo l'istruzione elementare, ma anche quella delle scuole di avviamento al lavoro.

¹²⁶ Cfr. R. DI GENNARO, R. BREDI, G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1997, p. 116.

¹²⁷ Sul punto cfr. A. MARATEA, *Il diritto all'istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all'istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2023, 83-84 e C. TOMBA, *Il sistema scolastico penitenziario: studenti adulti, minori e stranieri*, in M. RUOTOLO, S. TALINI, *Dopo la Riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, 70 ss. Si vedano anche i contributi contenuti nel volume F. Torlone (a cura di), *Il diritto al risarcimento educativo dei detenuti*, Firenze, 2016.

¹²⁸ La ratio dell'utilizzo di questa espressione sembrerebbe essere di tipo socio-pedagogico: sul punto cfr. V. PRANZINI, *Giovani in carcere*, Roma, 1978, 91 ss.

¹²⁹ A tali previsione si aggiunge l'art. 19, comma 3, secondo cui «tramite la programmazione di iniziative specifiche, è assicurata parità di accesso alle donne detenute e internate alla formazione culturale e professionale».

¹³⁰ Secondo E. FASSONE, *Religione e istruzione nel quadro del trattamento* in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1981, 133 ss. i detenuti vanterebbero un mero interesse legittimo nei confronti dello Stato.

dell'istruzione stessa, debba essere configurata come espressione di un vero e proprio diritto soggettivo direttamente azionabile dai detenuti¹³¹.

Così, la lettera di cui all'art. 19 ordin. penit. dovrebbe, in senso più aderente al testo costituzionale, essere interpretata alla stregua di un impegno del legislatore per consentire la migliore organizzazione scolastica possibile all'interno delle carceri¹³², senza per questo incidere su quello che deve essere visto come un diritto fondamentale dei detenuti, i quali – se giovani o stranieri – hanno anche necessità diverse che l'organizzazione scolastica deve considerare.

D'altra parte, come anticipato, la stessa Corte costituzionale ha parlato espressamente di un «diritto allo studio» che in ambito penitenziario trova una sua tutela costituzionale e, anzi, un suo «specifico riconoscimento».

Più in generale, se il testo dell'art. 19 ordin. penit. venisse interpretato alla stregua di una mera facoltà, saremmo in presenza di una situazione non dissimile a quella censurata dalla Corte costituzionale nella più volte richiamata sent. n. 215 del 1987, in cui si dichiarò incostituzionale la previsione che si limitava a facilitare, senza garantire, l'accesso all'istruzione superiore per le persone con disabilità.

L'interpretazione che opta per la natura del diritto all'istruzione per i detenuti è stata condivisa anche all'esito degli Stati Generali sull'esecuzione penale¹³³. Nel documento finale – pur riconoscendosi che «una norma più cogente riguardo al diritto all'istruzione [renderebbe] possibile ed effettiva la frequenza da parte di tutti i detenuti dei corsi d'istruzione di primo e secondo grado e dei corsi di formazione e qualificazione professionale»¹³⁴ – si legge infatti «che l'istruzione e la formazione professionale sono da considerare come diritti “permanententi e irrinunciabili” della persona, nell'ottica di un processo di conoscenze e di consapevolezza che accompagna il soggetto per tutta la sua esistenza»¹³⁵.

Anche riconoscendo l'esistenza di un diritto allo studio per i detenuti, molte sono le criticità.

Come si legge nei documenti prodotti durante gli Stati generali dell'esecuzione penale, ed in particolare nella relazione del Tavolo 9¹³⁶, nonostante tra i detenuti vi sia un'elevata domanda di istruzione e formazione¹³⁷, «le risposte date dal sistema scolastico non hanno centrato l'obiettivo del recupero della motivazione e del rientro in formazione», poiché il modello organizzativo dell'istruzione per i detenuti «non risponde più alle esigenze di tale utenza

¹³¹ M. RUOTOLO, *Detenuti e Costituzione*, Torino, 2022, 132; R. SOTTANIS, *Ordinamento penitenziario commentato sub art. 19*, in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA (A CURA DI), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Padova, 2019, 260.

¹³² M. RUOTOLO, *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Osservatorio AIC*, 6/2021, 262.

¹³³ Tra il 2015 e il 2016 il Ministro per la giustizia avviò un percorso, coordinato da G. Giostra e organizzato in 18 tavoli di lavoro tematici, volto a disegnare nuove e più dignitose soluzioni per l'esecuzione penale che coinvolse numerosi esperti.

¹³⁴ In dottrina analogo auspicio è stato espresso da C. TOMBA, *Il sistema scolastico penitenziario*, 81.

¹³⁵ Il testo del documento finale si rinviene in www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_3.page#r11a.

¹³⁶ La relazione del Tavolo 9 si trova in www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo9_relazione.pdf.

¹³⁷ Secondo i dati del XIX rapporto Antigone (www.rapportoantigone.it/diciannovesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/scuola/) su circa 56.000 detenuti presenti nelle carceri italiane (dati aprile 2023) ne risultavano iscritti ai corsi scolastici oltre 17.000.

così particolare». In particolare, si riscontra una «organizzazione scolastica rigida e statica, che non si regola sulla base dei bisogni dell'utenza coinvolta»¹³⁸. Tale organizzazione è infatti caratterizzata da «percorsi di istruzione poco rispondenti nei contenuti e negli esiti alle esigenze» dei detenuti, i cui frequenti trasferimenti da un carcere all'altro determinano anche il venir meno delle esperienze formative avviate. A ciò si aggiungono ulteriori carenze «sistematiche», quali l'assenza di integrazione tra gli operatori scolastici e quelli carcerari e l'assenza di formazione da parte degli stessi operatori, nonché lo scarso collegamento con il mondo del lavoro attraverso stage e tirocini¹³⁹.

Insomma, non pare di errare osservando che, anche per le persone private della libertà personale emerge una necessità, fin qui non assecondata, di adeguare e calibrare i percorsi di formazione alle esigenze del singolo. Anche in questo caso, dunque, il modello della formazione inclusiva inaugurato nella scuola per gli alunni e le alunne con disabilità può fungere da modello per quanti siano costretti in istituti di pena.

Gli esiti dei lavori del Tavolo 9 degli Stati generali sull'esecuzione penale confermano quanto prospettato: nella relazione finale si legge che tutte le istituzioni coinvolte, per garantire la «piena ed efficace inclusione sociale delle persone detenute», dovrebbero «tendere insieme verso un modello che parte dalla progettazione di interventi unitari e coerenti con i bisogni della persona». Partire dai bisogni del singolo – e dunque dalle specificità legate all'età, al genere, all'appartenenza sociale e culturale, alle aspirazioni, alle esperienze – richiede «un'offerta formativa non rigida né pre-confezionata, ma modulare, flessibile e personalizzata», secondo le esigenze di formazione di ogni persona; nonché l'uso «flessibile delle discipline, che implica la scomposizione del percorso in “unità di apprendimento” capitalizzabili». A ciò si devono aggiungere, tra le altre cose, percorsi didattici incentrati sulle competenze di «cittadinanza, relazionali, comunicative ed espressive», capaci di favorire anche le competenze spendibili sul mercato del lavoro.

Il tutto dovrebbe essere configurato in un vero e proprio «Progetto Educativo Personalizzato», che presenta una certa somiglianza con il PEI scolastico: costruito a partire dalle reali competenze già in possesso del detenuto, dovrebbe identificare gli obiettivi che potranno essere acquisiti nell'ambiente carcerario, verificare gli obiettivi conseguiti e certificare le competenze acquisite.

¹³⁸ L'offerta di istruzione nelle carceri viene organizzata dai Centri provinciali di istruzione per adulti (CPIA), per quanto concerne i percorsi di primo livello (finalizzati al conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione e della certificazione attestante l'acquisizione delle competenze di base connesse all'obbligo di istruzione). I percorsi di secondo livello (finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione tecnica, professionale e artistica) sono invece organizzati da istituzioni scolastiche esterne. Le fonti che regolano la materia sono il d.P.R. 29 ottobre 2012 n. 263 e il Decreto MIUR del 12 marzo 2015 che reca le «Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti». In particolare, cfr. il paragrafo 3.6 delle citate linee guida. A commento, R. GAETA, *I centri provinciali di istruzione degli adulti: percorsi di istruzione negli istituti di prevenzione e pena*, in F. Torlone (a cura di), *Il diritto al risarcimento educativo*, cit., 141 ss.

¹³⁹ Le citazioni sono tratte dalla Relazione del Tavolo 9, pag. 36 ss.

I protocolli per la realizzazione di un “Programma speciale per l’istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia”, che sono stati successivamente adottati dal Ministero della Giustizia e dal MIUR (il primo nel maggio 2016¹⁴⁰, il secondo nell’ottobre del 2020¹⁴¹) hanno in effetti ribadito l’importanza di realizzare percorsi formativi flessibili, «attraverso metodi e strumenti innovativi e soluzioni organizzative basate sulla personalizzazione dell’iter rieducativo di ciascuno, partendo da un patto formativo individuale finalizzato all’acquisizione di competenze da spendere anche per il reinserimento nella vita sociale e lavorativa».

Che le cose siano effettivamente migliorate è difficile da verificare: quello che è certo è che, nel 2023 nelle carceri italiane c’erano «ancora quasi 5000 persone che non hanno completato l’obbligo scolastico e che, anche restringendosi ai soli italiani, [c’erano] 845 persone analfabete e altre 577 che non [avevano] concluso il ciclo di scuola primaria di primo livello»¹⁴².

Un cenno a parte merita il tema dello studio universitario¹⁴³ che, secondo l’art. 19 ordin. penit., dovrebbe essere «agevolato». Richiamata l’interpretazione già proposta, secondo cui tale formulazione non esclude che si sia in presenza di un diritto esigibile, va detto che da ormai qualche anno le Università hanno cominciato a porre attenzione su questo tema, dando vita alla CNUPP (Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari), cui oggi aderiscono 37 atenei in cui sono iscritti detenuti ristretti pressoché su tutto il territorio nazionale¹⁴⁴. Secondo i dati aggiornati all’anno accademico 2022-2023¹⁴⁵ sono 1458 i detenuti iscritti. Non soltanto il numero è pressoché raddoppiato nel giro di soli 5 anni¹⁴⁶, ma a differenza di quanto riportava il rapporto Antigone del 2018-2019¹⁴⁷, oggi la situazione è molto più omogenea anche a livello territoriale.

Può dirsi dunque che siano state le università, allocando all’uopo risorse economiche, strutturali e di personale indispensabili e sopperendo alle mancanze del sistema penitenziario, a consentire ad un numero sempre crescente di detenuti di poter effettivamente esercitare il diritto allo studio universitario.

¹⁴⁰ Cfr. www.miur.gov.it/documents/20182/250962/protocollo_intesa_ministero_giustizia.pdf/7a3026fe-9336-4dea-9f76-4373a7287a84?version=1.0&t=1495620764412

¹⁴¹ Cfr. www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.AOOGABMI.ATTI+del+Ministro%28R%29.0000005.29-10-2020.pdf/6fac0267-1991-3cd0-1a3a-456805e2b9df?version=1.0&t=1616072380539

¹⁴² GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, cit., 44.

¹⁴³ Cfr. F. PRINA, *I Poli universitari penitenziari in Italia. L’impegno delle università per il diritto allo studio dei detenuti*, in V. FRISO, L. DECEMBROTTO (a cura di), *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità*, Milano, 2018, 87 ss.; ID., *Il diritto dei detenuti agli studi universitari: l’esperienza dei Poli universitari penitenziari in Italia*, in www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2019/06/38.-ANTIGONE_XVrapporto_PoliUniversitari.pdf.

¹⁴⁴ A. VALLINI, *Carcere, università, democrazia: l’esperienza dei poli universitari penitenziari*, in F. Torlone (a cura di), *Il diritto al risarcimento educativo*, cit., 101 ss.

¹⁴⁵ Il report si può leggere in www.cru.it/documenti/54/New-category/1119/MONITORAGGIO-CNUPP-a.a.-2022-23.pdf.

¹⁴⁶ Per quanto concerne la situazione di qualche anno fa, cfr. F. PRINA, *Il diritto dei detenuti*, cit., *passim*.

¹⁴⁷ IBIDEM, 5: «La distribuzione sul territorio di Università e carceri è piuttosto ampia, anche se vi sono alcune regioni, in cui l’incontro tra Università e carcere non si è (ancora) concretizzato».

Per quanto riguarda infine il diritto allo studio dei detenuti ristretti nei 17 Istituti Penali per Minorenni (IPM), è noto che – anche in ragione di numeri nettamente più bassi¹⁴⁸ – la possibilità di svolgere percorsi maggiormente attenti alle esigenze di ciascuno è sicuramente più elevata. Per quanto concerne più da vicino l’aspetto del diritto allo studio, l’art. 18 del d.lgs. 121 del 2018 prescrive che «i detenuti sono ammessi a frequentare i corsi di istruzione e formazione professionale all’esterno dell’istituto, previa intesa con istituzioni, imprese, cooperative o associazioni, quando si ritiene che la frequenza esterna faciliti il percorso educativo e contribuisca alla valorizzazione delle potenzialità individuali e all’acquisizione di competenze certificate e al recupero sociale». In realtà, gli alunni che frequentano le scuole al di fuori degli IPM sono ad oggi una ridotta minoranza¹⁴⁹.

A parte questo rilievo, valgono anche per i detenuti ristretti negli IPM le indicazioni contenute nei protocolli del 2016 e del 2020 che si sono sopra citati: sono espressamente previsti piani personalizzati d’istruzione, con «particolare attenzione ai soggetti con disturbi dell’apprendimento», che assicurino continuità nell’attuazione del piano formativo anche attraverso mirate azioni di sostegno e tutoraggio¹⁵⁰.

In definitiva, sembra di non errare nel sostenere che la prospettiva di un sistema di istruzione inclusiva capace di individualizzare i percorsi formativi abbia ormai fatto breccia – quantomeno a livello di affermazioni di principio – anche nell’esperienza che riguarda le carceri. Circostanza che, in definitiva, può non essere così sorprendente se solo si riflette sull’importanza del trattamento di rieducazione individualizzato affermata dall’art. 13 della legge n. 354 del 1975.

11. Per concludere: la povertà fattore di dilatazione degli ostacoli all’inclusione scolastica

Il numero di studenti e studentesse che vivono situazioni di svantaggio e frequentano la scuola è davvero significativo¹⁵¹. Su un totale di circa 8.360.000 iscritti, circa 338.000 convivono con la disabilità, circa 326.000 con un dsa; circa 865.000 provengono da contesti migratori. Circa 1 milione e cinquecentomila studenti (il 18% dell’intera popolazione studentesca) ha dunque necessità educative speciali.

Dati che impressionano e che però non tengono neppure conto dell’altro fattore che incide drammaticamente sui percorsi di inclusione scolastica: la precarietà economica, che declina spesso in povertà, con cui devono frequentemente fare i conti quanti già convivono

¹⁴⁸ Secondo i dati Antigone aggiornati al marzo del 2023, i ragazzi detenuti erano 380, 180 dei quali minorenni e 200 con un’età massima di 25 anni, che avevano commesso il reato da minorenni.

¹⁴⁹ Così si legge nella premessa al sesto Rapporto di Antigone dedicato alla giustizia minorile, in <https://www.ragazzidentro.it/premessa/>.

¹⁵⁰ Cfr. art. 2 del Protocollo d’intesa dell’ottobre del 2020, cit.

¹⁵¹ I dati complessivi indicati nel testo sono tratti dai vari rapporti citati in precedenza.

con la disabilità¹⁵², sono stranieri¹⁵³ o entrano nel circuito carcerario¹⁵⁴. Povertà che innesta un circolo vizioso, perché l'assenza di percorsi inclusivi ostacola la possibilità di accedere ai gradi più alti di istruzione e a percorsi lavorativi redditizi, il che, a sua volta, perpetua le situazioni di povertà¹⁵⁵.

Sono ben noti, e da molto tempo – basti qui ricordare la Lettera ad una professoressa di Don Lorenzo Milani nel 1967, ma già Calamandrei lo evidenziava nel 1946¹⁵⁶ – i dati che evidenziano quello che ad oggi è un nesso pressoché inscindibile tra i fallimenti formativi e la presenza di situazioni di degrado e povertà, che spesso è anche povertà culturale. Il Rapporto Invalsi del 2022 rileva come il vantaggio medio per gli allievi della scuola media che provengono da una famiglia socialmente favorita sia di 8,3 punti¹⁵⁷: in altre parole, la povertà materiale incide in modo significativo sull'apprendimento ed è spesso una delle cause determinanti dell'abbandono precoce dei percorsi scolastici.

Cosa fa la scuola per gli alunni e le alunne che vivono in famiglie povere?

Certo, si dirà, la Costituzione prevede che l'istruzione inferiore sia gratuita. E oggi il regime di gratuità si estende anzi fino al compimento dei sedici anni¹⁵⁸.

La gratuità riguarda però soltanto il versamento di imposte e tasse per l'iscrizione e la frequenza nonché, ma soltanto per la scuola dell'obbligo, i libri¹⁵⁹. Ma, come è evidente, poter frequentare la scuola non basta: ci sono i costi per la cancelleria, la mensa, le altre attrezzature, il trasporto, il computer, la stampante, la connessione internet per fare ricerche e compiti a casa. Ancora, ci sono scuole che, nell'impossibilità di far fronte a tutte le spese, chiedono contributi "volontari" alle famiglie¹⁶⁰. Quanto incidono queste spese sulla cosiddetta gratuità dell'istruzione¹⁶¹?

¹⁵² Vedi il rapporto predisposto da CBM Italia e Fondazione Zancan, *Disabilità e povertà nelle famiglie italiane*, 2023, in www.cbmitalia.org/app/uploads/2023/12/2023_ricerca_disabilita%CC%80-e-poverta%CC%80-nelle-famiglie-italiane_zancan.pdf.

¹⁵³ Report *Le statistiche dell'Istat sulla povertà*, in www.istat.it/it/files/2023/10/REPORT-POVERTA-2022.pdf

¹⁵⁴ Cfr. R. DE VITO, *Ai margini della pena. Riflessioni su disuguaglianze e diritto penale*, in www.QUESTIONEgiustizia.it/rivista/articolo/ai-margini-della-pena_riflessioni-su-disuguaglianze-e-diritto-penale_441.php.

¹⁵⁵ In proposito, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013; Id., *Diritto all'istruzione e merito*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 352 ss.; Id., *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Oss. Cost. AIC*, n. 1-2/2019, 23. In un'ottica economica, cfr. M. RAITANO, *I rendimenti e i rischi dell'investimento nell'istruzione in una prospettiva economica*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali*, cit., 45 ss.

¹⁵⁶ P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., *passim* ed in particolare 117-118.

¹⁵⁷ Il Rapporto INVALSI può leggersi in https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2022/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto_Prove_INVALSI_2022.pdf.

¹⁵⁸ Cfr. l'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

¹⁵⁹ L'art. 156 del d.lgs. n. 297 del 1994 sancisce che agli alunni delle scuole elementari i libri di testo sono forniti gratuitamente dai Comuni. L'art. 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998, ha poi esteso tale diritto – subordinandolo però ad un limite di reddito familiare, invariato dal 1999 (d.m. 320 del 1999) e fissato in € 15.493,71 – agli alunni che adempiono l'obbligo scolastico, prevedendo altresì la fornitura dei libri in comodato agli studenti della scuola secondaria superiore.

¹⁶⁰ La circolare del Miur del 20 marzo 2012 (www.istruzione.it/allegati/2014/prot312_12.pdf) ha diffidato le scuole dall'imporre il versamento di tali contributi come condizione necessaria per l'iscrizione degli studenti.

¹⁶¹ Basti pensare al fatto che l'art. 2 del d.lgs. n. 63 del 2017 stabilisce che Stato, Regioni ed enti locali programmano gli interventi per il diritto allo studio «nel limite delle effettive disponibilità finanziarie». In generale, sul ruolo degli enti territoriali nel sistema di istruzione, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna,

Per ampliare soltanto un po' l'orizzonte, come impiegano il loro tempo i ragazzi delle famiglie povere durante i lunghi tre mesi di chiusura delle scuole¹⁶²? Quanto incide sulla loro formazione non solo l'impossibilità di visitare musei in altre città, di fare vacanze in mete culturali, di imparare le lingue straniere all'estero? Il divario di partenza rispetto a coloro che vivono in famiglie benestanti si amplia o si riduce?

Sono chiaramente domande retoriche.

L'impressione è che – a differenza di quanto si è fatto per gli alunni con disabilità, per i bisogni educativi speciali, per gli stranieri e per le persone private della libertà personale – una attenzione particolare rispetto al legame tra povertà economica e fallimenti formativi non sia mai stata davvero posta.

Ha probabilmente avuto un ruolo – questa volta in negativo – anche la Corte costituzionale che ha sempre interpretato in modo riduttivo il concetto di gratuità dell'istruzione sancito dall'art. 34, comma 2, Cost., non ritenendo che esso implichi la fornitura gratuita delle misure strumentali a garantire tale diritto. In particolare, nella sent. n. 7 del 1967, la Corte ritenne che la gratuità debba riferirsi soltanto alla «messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi», mentre non sono assistiti da tale garanzia le «prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano ma non ne costituiscono i tratti essenziali, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché di mezzi di trasporto»¹⁶³.

Si tratta di un orientamento, invero ormai risalente, che meriterebbe – laddove se ne presentasse l'occasione – di essere rivisto¹⁶⁴, quanto meno con riferimento alle fasce meno abbienti della popolazione.

Un altro dato sembra confermare la scarsa attenzione verso i fattori di povertà: si è detto che la direttiva del dicembre 2012 include tra i BES anche gli studenti che presentino uno svantaggio socio-economico, oltre che di carattere linguistico e culturale. Se, come si è

2003, 75 ss.; sul ruolo delle Regioni, A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (, indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionali e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche* in *Le Regioni*, 2002, 771, ss.; M. DRIGANI, *L'istruzione tra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 51 ss. e G. BUFALINO, *L'istruzione nella legislazione regionale*, ivi, 85 ss.

¹⁶² Nelle ricerche empiriche di G. ASQUINI, M. SABELLA, *Il bisogno di equità scolastica. Indagine sull'evoluzione delle abilità linguistiche degli studenti con Bisogni Educativi Speciali*, in *Scuola democratica*, 1/2018, 65 ss., si evidenzia come la perdita di apprendimento dopo la pausa estiva sia influenzata da fattori extra-scolastici: «[s]ono gli studenti che provengono da ambienti svantaggiati a perdere dopo l'estate, a differenza dei compagni di classe».

¹⁶³ In senso simile, Corte cost. n. 106 del 1968 e n. 36 del 1982. Su questo orientamento si vedano, in senso critico, U. POTOTSCHNIG, *Nulla di nuovo per il diritto allo studio*, in *Le Regioni*, 1982, 401 ss., G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità*, cit., 1089 ss.; A. ROCCELLA, *Il diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1990, 467 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 175 ss.; R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti*, cit., 151; G. E. POLIZZI, *Da servizio a diritto: riflessioni sul finanziamento dell'istruzione*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione*, cit., 154-155.

¹⁶⁴ Non sembra in grado di modificare l'orientamento descritto la sentenza n. 454 del 1994, che ha esteso il diritto ad ottenere libri di testo gratuito sancito dal legislatore con l'art. 156, del d.P.R. n. 297 del 1994 (vedi sopra, nota 159) anche a favore «degli alunni delle scuole elementari che adempiono all'obbligo scolastico in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale». In questo caso, infatti, lungi dal soffermarsi sulla portata del diritto allo studio, lo scrutinio della Corte si è soffermato unicamente sul principio di eguaglianza. Per una lettura diversa, cfr. E. PAPARELLA, *L'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione*, cit., 312-313.

visto, alcuni atti ministeriali hanno concentrato la loro attenzione su queste ultime aree di svantaggio, non risultano atti che invece abbiano provato a declinare l'attenzione inclusiva nei confronti di quanti vivono situazioni socio-economiche difficili.

Viene da chiedersi se questo non sia l'inquietante risultato di una consapevole, ma ovviamente mai esplicitata volontà, da parte delle classi dirigenti, di mantenere quel «controllo sociale attraverso l'ignoranza» che è stato già riconosciuto caratterizzare la storia della nostra scuola alla fine dell'800¹⁶⁵ e finanche durante la Resistenza¹⁶⁶.

Si potrebbe obiettare che la nostra Costituzione in realtà afferma e garantisce il diritto di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione per quanti, nonostante siano privi di mezzi, siano comunque capaci e meritevoli. Ma, in un contesto di povertà e diseguaglianza, è proprio il concetto di merito a rivelarsi molto insidioso¹⁶⁷: in mancanza di condizioni di partenza tendenzialmente uguali che rendano possibile l'emersione del merito stesso, essa rischia infatti di diventare un modo per legittimare eticamente la diseguaglianza¹⁶⁸.

A fronte di ciò, come si è provato a descrivere, è la nostra stessa Costituzione a pretendere che il mondo della scuola sia inclusivo: alcuni passi, non irrilevanti, sono stati compiuti.

¹⁶⁵ A. POGGI, *Verso un nuovo stato sociale*, cit., 39.

¹⁶⁶ S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, cit., 213, evidenziano la presenza di una «concezione aristocratica e selettiva nei confronti della scuola, che si manifesta con la cautela nel ricorrere a un riconoscimento pieno del diritto allo studio e nella concezione della scuola come "minoranza eletta"».

¹⁶⁷ Nel 1946 P. CALAMANDREI, *Contro il privilegio dell'istruzione*, cit., 119, osservava che «non si riesce a comprendere come si possa chiamare allo stesso modo fabbro della propria fortuna il figlio dei poveri che può arrivare alla cultura solo a prezzo di [eroismi eccezionali], e il figlio dei ricchi, che può considerare la laurea una specie di diploma di famiglia, trasmissibile di padre in figlio, come ornamento decorativo di una agiatezza che lo assiste e lo accompagna fin dalla culla, e che lo aiuta a pianargli tutti gli ostacoli, compreso il difetto di vocazione e persino quello di d'intelligenza». Ancora, pag. 121-122: «Potrebbe obiettare qualche liberale puro che il vero genio si fa sempre strada anche in mezzo alla miseria, e che anzi le difficoltà economiche sono sempre state per i figli dei poveri il più potente stimolo per liberarsi dalla miseria [...] Questo è uno dei luoghi comuni con cui le persone nate ricche cercano, per mettere in pace la propria coscienza, di chiudere gli occhi sulla verità; nella quale, di fronte a pochi eccezionali recuperi con i quali in tutti i tempi il merito è riuscito, per sola virtù propria, a vincere strenuamente la miseria, è regola ordinaria l'inesorabile strage di energie umane giornalmente compiute tra le classi più umili dalla fame, dalla fatica bestiale, dalle malattie del lavoro, unico vero privilegio di queste classi».

Tesi analoghe si rinvencono nell'opera dell'inventore del concetto di "meritocrazia", M. YOUNG, *L'avvento della meritocrazia*, Milano, 1962, nonché, di recente, M. J. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e perdenti*, Milano, 2021. Nella letteratura italiana, si vedano C. BARONE, *Le trappole della meritocrazia*, Bologna, 2012, M. BOARELLI, *Contro l'ideologia del merito*, Bari-Roma, 2019.

In una prospettiva costituzionalistica, cfr. l'attento studio di M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020. Il tema è tornato alla ribalta anche nell'ordinamento statunitense: cfr. S. LEONE, *Costituzione Americana e razza ancora allo specchio. La parabola delle affermative actions nella giurisprudenza della Corte Suprema*, in *questa rivista*, 1/2024, 29.

¹⁶⁸ Faccio qui mie le parole di Papa Francesco, pronunciate durante la visita pastorale a Genova del 27 maggio 2017: «Un altro valore che in realtà è un disvalore è la tanto osannata "meritocrazia". La meritocrazia affascina molto perché usa una parola bella: il "merito"; ma siccome la strumentalizza e la usa in modo ideologico, la snatura e perverte. La meritocrazia, al di là della buona fede dei tanti che la invocano, sta diventando una legittimazione etica della diseguaglianza. Il nuovo capitalismo tramite la meritocrazia dà una veste morale alla diseguaglianza, perché interpreta i talenti delle persone non come un dono: il talento non è un dono secondo questa interpretazione: è un merito, determinando un sistema di vantaggi e svantaggi cumulativi. Così, se due bambini alla nascita nascono diversi per talenti o opportunità sociali ed economiche, il mondo economico leggerà i diversi talenti come merito, e li remunererà diversamente. E così, quando quei due bambini andranno in pensione, la diseguaglianza tra di loro si sarà moltiplicata. Una seconda conseguenza della cosiddetta "meritocrazia" è il cambiamento della cultura della povertà. Il povero è considerato un demeritevole e quindi un colpevole». Il testo completo è disponibile in www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2017/may/documents/papa-francesco_20170527_lavoratori-genova.html

Molto però è ancora da fare. Se il mondo della scuola non procede dunque in modo deciso a dedicare attenzione agli alunni che vivono in condizioni di povertà economica è fin troppo facile prevedere che questa continuerà a trasformarsi in povertà educativa.

D'altra parte, come scriveva Pietro Calamandrei: «Da tutta la bassura della sorte umana originaria, dall'incultura originaria dovrà ciascuno poter lanciare su, snodare il suo piccolo stelo per arrivare a prendere la sua parte di sole e di dignità»¹⁶⁹. Ma affinché ciò sia possibile, è necessario che la scuola, aderendo all'impostazione della Costituzione, sia davvero capace di essere inclusiva, sia cioè capace di cambiare e adeguarsi al contesto, prendendosi carico di ogni persona secondo i peculiari bisogni della stessa, ivi inclusi quelli legati alla povertà. Non è più una sfida. È una necessità.

¹⁶⁹ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, discorso pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN) a Roma l'11 febbraio 1950, in www.costituzionalismo.it, 3/2008.