

Andrea Blasini

Il servizio pubblico d'istruzione per l'inclusione sociale della persona con disabilità¹.

Questa mia riflessione ha come obiettivo quello di far emergere un volto e una funzione diversi della Scuola oltre che a quello precipuo di istituzione volta a realizzare il diritto all'istruzione della persona con disabilità. In modo particolare, dopo aver ripercorso il profilo legislativo dell'inclusione scolastica, cercherò di evidenziare quali sono i margini normativi affinché la Scuola possa svolgere un ruolo significativo nell'implementazione del progetto di vita della persona con disabilità nella fase della preparazione del passaggio tra il periodo della formazione scolastica ed il percorso successivo, sia esso Università, formazione professionale o mondo del lavoro.

I. La Scuola come diritto all'istruzione della persona con disabilità secondo il legislatore italiano.

Il diritto all'istruzione della persona con disabilità² è stato disegnato dal legislatore statale attraverso una serie di norme contenute in quattro atti normativi di rango primario che ne tracciano bene anche il percorso storico: il d.l. 5 del 1971, la l. 517 del 1977, la l. 104 del 1992 ed il d.lgs. 66 del 2017. Quattro atti diversi tra loro, anche in ragione della tipologia normativa, e molto distanziati dal punto di vista temporale.

L'art. 28 del d.l. 5 del 1971, convertito dalla l. 118/1971, recante nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili, prevede tre misure per la frequenza scolastica: il trasporto gratuito nel percorso casa-scuola, il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche per l'accesso all'edificio-scuola e l'assistenza durante gli orari scolastici, cui sono equiparati il pre- scuola e dopo-scuola, per gli invalidi più gravi.

¹ Il presente contributo riprende la relazione svolta al convegno "Legge delega e progetto di vita delle persone con disabilità. Politiche future per le pari opportunità", organizzato dalla Scuola Superiore Sant'Anna a Pisa il 3 dicembre 2021 in occasione della "Giornata internazionale delle persone con disabilità".

² Per un'indagine a carattere generale si rinvia S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello stato sociale*, Giuffrè, 2012 e L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, 4/2015. Per studi a carattere specifico si vedano 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 www.forumcostituzionale.it, 7 marzo 2011; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con dislessia e altri disturbi specifici dell'apprendimento. Un bilancio a quattro anni dalla entrata in vigore della legge n. 170 del 2010*, in A. CARDINALETTI, F. SANTULLI, E. GENOVESE, G. GUARALDI, E. GHIDONI (a cura di), *Dislessia e apprendimento delle lingue. Aspetti linguistici, clinici e normativi*, Erickson, 2014, 25 ss. Invece per un'ampia riflessione sulla natura di diritto inviolabile dell'inclusione scolastica della persona con disabilità tra tutela della dignità umana e vincoli finanziari si rimanda a F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in www.costituzionalismo.it, 2/2017, 133 ss.

La l. 517/1977 rafforza il percorso individualizzato per la persona con disabilità ribadendo le prestazioni di peculiari categorie di insegnanti, l'integrazione specialistica, il servizio socio-psicopedagogico e forme particolari di sostegno, abolendo in modo definitivo le classi differenziate.

L'art. 12 della l. 104 del 1992 sancisce il diritto all'inserimento del bambino handicappato (*sic*) negli asili nido ed, in generale, il diritto all'educazione ed all'istruzione nelle sezioni di scuola materna e nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie. A tal fine, il comma 5 disciplina il procedimento per l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento ai fini della formulazione del Piano educativo individualizzato (PEI), che parte integrante del piano individuale di cui all'art. 14 della l. 328/2000.

L'art. 14 disciplina le modalità dell'integrazione scolastica, che in particolare si sostanzia nelle previsioni tese:

- a) all'attivazione di forme sistematiche di orientamento, particolarmente qualificate per la persona handicappata, con inizio almeno dalla prima classe della scuola secondaria di primo grado;
- b) all'organizzazione dell'attività educativa e didattica secondo il criterio della flessibilità nell'articolazione delle sezioni e delle classi, anche aperte, in relazione alla programmazione scolastica individualizzata;
- c) a garantire la continuità educativa fra i diversi gradi di scuola, prevedendo forme obbligatorie di consultazione tra insegnanti del ciclo inferiore e del ciclo superiore ed il massimo sviluppo dell'esperienza scolastica della persona handicappata in tutti gli ordini e gradi di scuola, consentendo il completamento della scuola dell'obbligo anche sino al compimento del diciottesimo anno di età.

L'art. 15 invece si dedica a come debba realizzarsi l'inclusione scolastica della persona con disabilità, quindi al profilo dell'organizzazione amministrativa.

Infine abbiamo il d.lgs. 66/2017³, che sulla base della delega contenuta nella l. 107 del 2015 (art. 1 commi 180, 181, 182) costituisce l'intervento più sostanzioso ed organico in materia. Probabilmente solo con il decreto legislativo 66 si affronta in maniera sistemica il tema dell'inclusione scolastica arrivando a delinearne un profilo specifico grazie alla messa in campo di una pluralità di azioni teleologicamente ordinate.

Il legislatore ne assume una definizione larga e la declina (art. 1) attraverso la composizione delle differenti sfaccettature che essa assume:

³ Per i commenti in materia, si vedano G. MATUCCI, "Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, in www.osservatorioaic.it, 3/2017 e M. BRUSCHI- S. MILAZZO, L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma inclusivo e scelte normative, in www.federalismi.it, 2/2018.

- riguarda le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti;
- risponde ai differenti bisogni educativi e si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita;
- si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche;
- si realizza attraverso la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio;
- costituisce impegno fondamentale di tutte le componenti della comunità scolastica le quali, nell'ambito degli specifici ruoli e responsabilità, concorrono ad assicurare il successo formativo degli alunni e degli studenti.

Al livello di attività prestazionali a favore delle persone con disabilità in età scolare, il decreto legislativo 66 non fa che ribadire il riparto di competenze tra lo Stato e gli enti territoriali (art. 3), già tracciato dalla preesistente normativa: spettano al primo la competenza in materia di docenti per il sostegno didattico, la parametrizzazione del personale amministrativo, tecnico e ausiliario anche al numero di bambini, alunni e studenti con accertata condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica, l'assegnazione, nell'ambito del personale ATA, dei collaboratori scolastici nella scuola statale anche per lo svolgimento dei compiti di assistenza previsti dal profilo professionale e la determinazione di un contributo economico alle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione, parametrato al numero delle dei bambini, alunni e studenti con accertata condizione di disabilità.

Agli enti territoriali gli interventi relativi all'assistenza personale, al trasporto e all'accessibilità e fruibilità fisica, senso percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle istituzioni scolastiche.

Invece il cuore dell'inclusione scolastica si realizza attraverso gli strumenti di pianificazione. Il progetto individuale di cui all'art. 14 della l. 328/2000 contiene un profilo specificamente rivolto all'inclusione scolastica che si realizza attraverso il Piano educativo personalizzato (c.d. PEI)⁴.

Il PEI (art. 7 comma2):

⁴ Sui profili relativi all'effettività del PEI si rinvia a G. DI GENIO, *Ante-PEI e post-PEI nel confine tra giurisdizioni in materia di sostegno scolastico costituzionalmente garantito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016; F. GIRELLI, *Sostegno scolastico: nemmeno l'Adunanza plenaria dice l'ultima parola sulla giurisdizione (Considerazioni a margine della sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 12 aprile 2016, n.7)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017; R. GIANI, *Giudice amministrativo e giurisdizione esclusiva sui diritti fondamentali: il caso del sostegno scolastico ai disabili e i dubbi sul criterio di riparto di giurisdizione seguito dalla Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 1/2021

e) tiene conto dell'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica;

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

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

e) definisce gli strumenti per l'effettivo svolgimento dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, assicurando la partecipazione dei soggetti coinvolti nel progetto di inclusione;

f) indica le modalità di coordinamento degli interventi ivi previsti e la loro interazione con il Progetto individuale.

Questa è in estrema sintesi l'immagine che il legislatore statale ha tracciato del diritto all'istruzione della persona con disabilità in età scolare. Appare evidente che lo sforzo sia ben concentrato nella garanzia dell'effettività del diritto stesso per la persona con disabilità incidendo su cinque profili specifici: il sostegno nella formazione e nell'apprendimento, il trasporto, l'accessibilità, l'assistenza personale ed il maggior fabbisogno di risorse economiche e di personale amministrativo per le istituzioni scolastiche.

A questi cinque profili bisogna aggiungere altri due, che sono sì indirettamente ricompresi nei precedenti, ma comunque autonomi: la formazione continua del personale scolastico, docente e non, ed il sistema della valutazione e certificazione delle competenze nonché delle modalità di svolgimento degli esami di Stato.

Questa si può definire l'area d'elezione in senso stretto del diritto all'istruzione per le persone con disabilità laddove si rivela necessario predisporre specifiche prestazioni ed interventi economici per garantire, secondo il principio dell'accomodamento ragionevole, la formazione e l'istruzione delle persone con disabilità.

II. La Scuola come formazione completa della persona e preparazione alla vita sociale: le basi dell'inclusione sociale.

È chiaro che questo percorso individuato dal legislatore fa emergere in maniera lineare e netta la preponderanza dell'equazione "Scuola = diritto all'istruzione" per cui la vocazione e la missione della Scuola attiene principalmente all'alfabetizzazione ed alla formazione della persona. E i due termini vivono in una perfetta relazione biunivoca: la Scuola realizza il diritto all'istruzione ed il diritto all'istruzione coincide nella Scuola. Ammesso e non concesso che la seconda proposizione mantenga la sua validità per intero, meno solida appare la prima. È evidente che la Scuola come comunità di vita e luogo di sviluppo e valorizzazione della personalità dell'individuo non può coincidere solo ed esclusivamente con il diritto all'istruzione, il quale senza dubbio permane nella centralità del servizio pubblico garantito dall'Amministrazione scolastica. La Scuola deve assumere, anche e soprattutto, per la persona con disabilità un ruolo peculiare laddove si pone in termini più ampi e compiuti un suo ruolo di preparazione alla vita sociale. E rispetto a questa prospettiva risulta fondamentale il compito di orientamento dello studente verso i percorsi successivi alla formazione scolastica.

Dunque la Scuola non può limitarsi solo a fornire un percorso d'istruzione, ma deve saper svolgere diligentemente questo compito con la consapevolezza di dover andare oltre; di dover dare un proprio contributo alla formazione di un "percorso di vita" per la persona che parta dall'istruzione per giungere alla valorizzazione delle sue potenzialità, attitudini ed inclinazioni, alla realizzazione dei suoi desideri ed aspettative ed al supporto della persona nella formazione della volontà e consapevolezza.

È un percorso molto più ampio e complesso che richiede un impegno straordinario. Del resto, le risorse, che vengono investite per l'istruzione e la formazione della persona con disabilità durante l'età scolare, devono trovare anche una linea di continuità e non possono correre il rischio di essere vanificate in una regressione irrimediabile con la conclusione dell'ultimo ciclo d'istruzione. Quindi si pone anche una ragione di corretto uso delle risorse pubbliche per cui l'investimento sulla persona necessita di essere mantenuto e valorizzato nel tempo, ma soprattutto si devono porre le basi affinché quanto realizzato e garantito con le misure di sostegno alla persona con disabilità durante il percorso scolastico non vada dissipato e perduto irreparabilmente se per questa non viene predisposto un percorso in continuità in modo da non disperdere le capacità e le attitudini recuperate e valorizzate in virtù degli interventi predisposti per l'inclusione scolastica.

Questa riflessione deve essere svolta anche in considerazione del sempre incombente rischio di isolamento ed esclusione sociale cui è esposta la persona con disabilità; a maggior ragione, una volta concluso il percorso scolastico. Di questa condizione credo sia giunta una consapevolezza sempre più profonda per cui la Scuola deve farsi parte attiva in maniera compiuta per porre le basi e

costruire un ponte verso il “dopo”. Certamente non in modo isolato, ma in collaborazione e sinergia con le altre amministrazioni pubbliche, in modo particolare con il Comune, cui è attribuita la competenza della redazione del Progetto individuale.

Si staglia evidente la necessità che la funzione pubblica, cui assolve la Scuola, non può e non deve considerarsi in modo atomistico, ma deve svilupparsi secondo una visione globale e strutturata, soprattutto in una fase della vita in cui la persona con disabilità ha più facilità di essere accompagnata e sorretta nella preparazione delle scelte future. L’integrazione del diritto d’istruzione con il soddisfacimento di altri bisogni, diversi e complementari, della persona con disabilità deve far parte di un “nuovo” modo di pensare il ruolo della Scuola tra ed in connessione con i servizi pubblici sociali per la disabilità. Un più stretto contatto ed interazione tra il servizio scolastico ed il servizio sociale gioverebbe a una migliore realizzazione di entrambi non solo per la garanzia degli specifici diritti cui sono preordinati, ma anche per il soddisfacimento di bisogni *borderline* non coperti o difficilmente raggiungibili.

Questa riflessione mette in stretta connessione la funzione di formazione ed istruzione con quella dell’inclusione scolastica ed, infine, con quella ulteriore dell’inclusione sociale. Questi sono i tre termini di riferimento del percorso complessivo che deve snodarsi intorno al ruolo istituzionale della Scuola. Essa deve fornire un percorso di formazione ed istruzione della persona, garantendo a tutti l’inclusione in esso a prescindere dalle differenze economiche, sociali, culturali, linguistiche e personali per consentire, nel futuro, la piena integrazione nella società.

La Costituzione, per quanto di interesse in questa sede, fissa la sua attenzione sulla Scuola con due disposizioni in particolare: l’art. 34, 1° comma (La scuola è aperta a tutti)⁵ e l’art. 38, 3° comma (Gli inabili e i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale)⁶. Sicuramente la lettura combinata di queste due norme con gli artt. 2 e 3, il principio personalista e il principio dell’uguaglianza sostanziale, consente di pervenire a un risultato ampiamente consonante con la ricostruzione proposta.

“Nel complesso la Costituzione abbraccia un’idea d’inclusione scolastica in senso lato, intesa come accoglienza di tutti e di ciascuno. Tale accezione non si esaurisce nella mera opera d’inserimento degli studenti disabili nell’ambiente scolastico, ma presuppone l’intervento attivo da parte delle istituzioni nell’accompagnare chiunque versi in condizione di “fragilità” (non solo i disabili) nella realizzaz

⁵ Tra i commenti organici più aggiornati si segnala Q. CAMERLENGO, *Art. 34*, in S. BARTOLE- R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, 341 ss.

⁶ Per una lettura sistematica ed aggiornata della norma si rinvia a C. TRIPODINA, *Art. 38*, in S. BARTOLE- R. BIN S. (a cura di), *cit.*, 370 ss.

ione di un percorso formativo di successo, capace di esaltarne la personalità e di metterne in luce le risorse e i talenti personali. Ciò, al fine di guidare il singolo verso la piena ed effettiva inclusione sociale, ossia fino a conquistare un ruolo attivo all'interno della società"⁷.

Così si può intendere che l'inclusione scolastica, che è il cuore del decreto legislativo 66/2017, è il perno d'unione tra la formazione *in senso stretto* e l'inclusione nella società. È funzionale verso l'una e verso l'altra, perché serve a far funzionare l'una, ma è posta anche in funzione dell'altra.

Alla luce della suesposta ricostruzione dei complessi rapporti tra diritto d'istruzione, inclusione scolastica ed inclusione sociale riferiti tutti alla persona con disabilità, nell'ambito del decreto legislativo 66/2017 non mancano dei riferimenti normativi che possono indirizzarsi verso la realizzazione di un preciso percorso che sappia far svolgere alla Scuola un ruolo pieno, profondo verso l'inveramento della concatenazione dei tre sintagmi. Abbiamo detto che la Scuola deve saper valorizzare le attitudini, le potenzialità e le inclinazione dello studente, anche quello con disabilità, per consentirgli di costruire un futuro socialmente inclusivo. L'inclusione scolastica è naturalmente finalizzata allo sviluppo delle potenzialità nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita (art. 1.1° comma lett. a)) e la Scuola è chiamata alla definizione e condivisione del progetto individuale insieme agli altri attori. Questi possiamo assumerli come i principi- criteri direttivi che dovrebbero orientare conseguentemente l'azione delle istituzioni scolastiche ogniqualvolta sono chiamate ad interessarsi al bambino, alunno o studente con disabilità.

In modo specifico, è l'art. 6 comma 2 che evidenzia quest'ultimo profilo nel momento in cui statuisce che le prestazioni, i servizi e le misure di cui al Progetto individuale sono definite anche con la partecipazione di un rappresentante dell'istituzione scolastica interessata. È in questa sede che la Scuola deve fornire il suo contributo peculiare e restituire l'apporto fondamentale che le appartiene. Questo profilo infatti non va inteso solo in termini statici, ma per quanto riguarda l'intervento della Scuola può e deve svilupparsi in termini dinamici e prospettici; deve guardare al futuro, a un futuro d'inclusione sociale. In questa prospettiva il ruolo della Scuola è essenziale

⁷ G. MATUCCI, "Buona Scuola": *l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, cit., 18. La lettura combinata, proposta dall'autrice, giunge alla conclusione che «la scuola è aperta a tutti [e a ciascuno]», quale che sia la posizione di partenza, a prescindere dalle differenze economiche, linguistiche, socio- culturali e personali. Il significato costituzionale dell'inclusione può essere esplorato nel suo contenuto ove appaia destrutturato nelle sue varie componenti: il principio personalistico, di cui all'art. 2 Cost., colloca la persona al centro dell'ordinamento e, saldandosi insieme col principio democratico ed egualitario, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., impone allo Stato un'azione a tutela delle situazioni personali di svantaggio presenti nella società. Esso s'impegna, così, a rimuovere quegli ostacoli che impediscono di fatto il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese. Scopo prioritario dell'intervento pubblico, in un ordinamento plurale, è la creazione di un ambiente "facilitante" per il soggetto che versi in condizioni di sfavore sì che, al pari degli altri, possa sviluppare appieno la sua personalità e possa contribuire attivamente al progresso materiale e spirituale della società, come previsto dal secondo comma dell'art. 4 Cost.".

perché è in grado di cogliere le potenzialità della persona e di svilupparle in un percorso strutturato in armonia con la volontà e le aspirazioni della medesima.

Questa dimensione di preparazione al percorso post-scolastico si esplicita ancora meglio nell'ambito della disciplina del PEI laddove all'art. 7, comma 2 lett. e) si specifica che esso definisce gli strumenti per l'effettivo svolgimento dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, assicurando la partecipazione dei soggetti coinvolti nel progetto di inclusione. È una norma preziosa questa per i fini qui enunciati perché consente veramente alla Scuola di poter adempiere compiutamente al ruolo di inclusione scolastica proiettata verso l'inclusione sociale nella stretta collaborazione tra docenti e personale specializzato. A maggior ragione, la disposizione successiva è ancora più ampia ed utile perché consente e prescrive di coordinare gli interventi previsti nel PEI anche sotto il profilo dell'interazione con il Progetto individuale (lett. f).

Dunque un *minimum* di basi normative e strumenti operativi evidentemente sussiste, sebbene manchino un'adeguata specificazione e un accentuato risalto dell'importanza del ruolo della Scuola nella preparazione del percorso post-scolastico della persona con disabilità. Il disorientamento e la marginalizzazione, nella fase successiva alla conclusione dell'ultimo ciclo scolastico, devono essere adeguatamente prese in considerazione dal legislatore nella pianificazione delle politiche pubbliche. L'importanza del ponte di collegamento tra il percorso scolastico ed il "dopo" rimane ancora non pienamente compreso e valorizzato, soprattutto nel punto nevralgico della sua implementazione a livello di coordinamento e collaborazione tra amministrazioni pubbliche, aspetto che in verità meriterebbe maggior cura anche in sede legislativa. Da questo punto di vista la Scuola dovrebbe essere maggiormente chiamata alla responsabilità ed alla condivisione, sebbene sia chiaro a tutti che non possa essere l'attore esclusivo, ma indubbiamente quello propulsore di concerto con le altre amministrazioni pubbliche che hanno in carico la persona.

Di questa scarsa attenzione è testimone anche il sistema di valutazione della qualità dell'inclusione scolastica (art. 4 d.lgs. 66/2017). Esso è prevalentemente rivolto a valutare le azioni e gli interventi delle istituzioni scolastiche predisposte per la realizzazione effettiva dell'inclusione scolastica senza dare minimamente rilevanza al profilo del ruolo potenziale della Scuola nel porre le basi per la futura inclusione sociale della persona con disabilità.

Da questo punto di vista, il paradigma normativo deve assolutamente essere innovato prendendo coscienza e disegnando correttamente, sia a livello normativo che di implementazione delle politiche pubbliche, lo stretto legame concatenante tra formazione/istruzione, inclusione scolastica ed inclusione sociale.

Gli attori istituzionali coinvolti in questo compito, certamente, devono essere plurali affinché il percorso di accompagnamento della persona con disabilità non venga interrotto o smarrito nel

passaggio dalla Scuola al “dopo”, che esso sia l’Università, la formazione professionale o il mondo del lavoro. Questo passaggio merita di essere maggiormente ponderato e valorizzato in una dimensione istituzionalizzata, a partire dalle potenzialità che può esprimere la Scuola nella gestione di questo ulteriore e diverso servizio pubblico.