

Estratto

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOLZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "La Sapienza" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARAVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

JAVIER FRANCISCO
FERRER ORTIZ
Cat. Universidad de Zaragoza

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

Anno CLII - Fascicolo 2 2020



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.

Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma

Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957

Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip)	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login)	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip)	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo'	30,00
Fascicolo singolo digitale	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. *Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a info@mucchieditore.it) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a info@pec.mucchieditore.it entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94

info@mucchieditore.it info@pec.mucchieditore.it

www.mucchieditore.it

facebook.com/mucchieditore

twitter.com/mucchieditore

instagram.com/mucchi_editore

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Geca (MI).

Finito di stampare nel mese di giugno del 2020.

Angelina Cirillo

INCLUSIONE SCOLASTICA E LEGISLAZIONE ITALIANA. PROFILO D'UNA STORIA DI CIVILTÀ GIURIDICA*

1. Tra gli aspetti più interessanti della legislazione in materia scolastica, e quasi la misura della civiltà normativa di una nazione, vi è indubbiamente quello dell'inclusione delle persone con disabilità. In Italia, il D.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 in qualche modo rappresenta l'approdo provvisorio di una lunga storia, di cui può essere utile – anche solo in maniera stringata, compendiosa e forse talora rischiosamente allusiva – delineare i passaggi culturalmente più significativi, a partire dagli anni dell'unificazione del Paese e sino ai giorni nostri. Ciò al fine di cogliere la progressiva consapevolezza, da parte del legislatore nazionale, della rilevanza del tema.

La legge del 13 novembre 1859¹ – nota col nome del promotore, l'allora ministro della Pubblica Istruzione, nel primo governo La Marmora, il 'patrizio' milanese Gabrio Casati – segna formalmente la nascita dell'istruzione pubblica, pur continuando a riconoscere l'esistenza delle scuole private²: siamo due anni prima della nascita del Regno d'Italia, non appena conclusa la Seconda guerra d'indipendenza. La legge Casa-

* Il contributo, sottoposto a valutazione, costituisce la relazione, qui corredata da *apparatus*, presentata al Convegno (i cui Atti non saranno pubblicati) "La quotidianità delle persone con disabilità in Italia" (Università degli Studi di Napoli Parthenope - Dipartimento di Studi Economici e Giuridici, 6 dicembre 2019), col titolo *Evoluzione storica del quadro normativo dell'integrazione scolastica delle persone con disabilità*.

È improbo, vista pure la stabile attualità del tema e l'accumulo incessante di materiale d'osservazione scientifica, fornire una bibliografia minimamente esaustiva; dunque, in una rigida prospettiva storico-giuridica, si è optato per un rinvio solo alle fonti.

¹ La legge è identificata col n. 3725 negli *Atti del Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, vol. XXVIII, p. 1903.

² Della legge Casati cfr. per esempio gli artt. 3 (poteri del Ministro) e 355 (scuole private).

ti manifestava la volontà statale di intervenire radicalmente nel settore scolastico, configurando l'istruzione – che così cessava di essere monopolizzata dagli ecclesiastici³ – come un diritto/dovere pubblico. Il provvedimento prevedeva un obbligo fissato al biennio inferiore della scuola elementare (artt. 319 e 326), termine che, successivamente all'avvento della Sinistra col primo governo Depretis, sarebbe stato esteso al nono anno di età (art. 2 legge Coppino, 15 luglio 1877, n. 3961) e, qualche decennio dopo, con la riforma introdotta dal secondo gabinetto Giolitti, al dodicesimo anno (art. 1 legge Orlando, 4 luglio 1904, n. 407)⁴. È appena il caso di rilevare che, sebbene in tali testi non vi fosse alcun riferimento alle persone con disabilità – di cui, sulla scia di una tradizione antichissima (addirittura risalente all'età tardoromana), per spirito caritatevole e filantropico, normalmente allora si occupavano le associazioni religiose e quelle di beneficenza –, la legge Casati costituiva l'avvio formale dell'interessamento dello Stato per l'istruzione dei giovani.

Bisognò attendere ben più di mezzo secolo perché, a seguito di un significativo dibattito culturale e politico, fosse emanata la prima disposizione normativa in materia scolastica a favore degli studenti con 'problemi': la celebre legge Gentile (31 dicembre 1923, n. 3126), che prevede una riforma – che peraltro evitò qualsiasi discussione parlamentare⁵ – dell'intera organizzazione della scuola da attuare secondo una struttura piramidale e centralizzata, in perfetta sintonia col clima poli-

³ Cfr. per es., della legge, gli artt. 1, 3, 47, 188, 261 («Gli istituti retti da corporazioni religiose che in alcune città tengono legalmente il posto dei Collegi reali saranno sottoposti per ciò che tocca il programma degli insegnamenti, l'ordine degli esami e il regime dei minervali e delle tasse, che a questi insegnamenti ed esami si riferiscono, al sistema da cui sono governati i Ginnasi») e 272.

⁴ È bene ricordare, come segno di impegno politico-normativo del Regno d'Italia e manifestazione di consapevole progresso culturale, la legge Daneo-Credaro (Ministro di un brevissimo governo Luzzatti intervenuto tra ricorrenti governi Sonnino e Giolitti) 4 giugno 1911, n. 487, che, nell'ottica liberale dell'età giolittiana nell'affrontare in termini ampi il problema dell'istruzione popolare, rappresentò un poderoso sforzo per sostenere la scuola elementare pubblica diffusa sull'intero territorio del Paese.

⁵ Cfr. la legge 3 dicembre 1922, n. 1601.

tico italiano dell'epoca: si era a poco più di un anno dalla marcia su Roma dell'ottobre 1922, all'avvio del fermento costruttivo del regime fascista. Il provvedimento costituì, anche e in specie per il tema che ci interessa, una pietra d'angolo nell'evolversi degli assetti normativi in materia di scuola pubblica. Esso, nel sancire l'obbligatorietà dell'istruzione dal sesto al quattordicesimo anno di età, estendeva tale prescrizione alle persone con disabilità sensoriali, ossia ai non vedenti e a coloro che fossero affetti da sordomutismo⁶: la disposizione legislativa dedicava ai problemi di quei fanciulli le norme dell'intero capo II, rubricato *Dell'istruzione dei ciechi e sordomuti*. Per l'educazione e l'istruzione di costoro la legge, all'art. 10, oltre alle specifiche assegnazioni nello stato di previsione *ad hoc* del Ministero, a partire dal 1 luglio 1924 stanziò annualmente la ragguardevole cifra di 2.000.000 di lire.

L'attenzione della norma per gli alunni con disabilità non fu comunque in grado di evitare loro di vivere in una situazione di esclusione dalla scuola comune a causa dell'istituzione di apposite scuole speciali, una realtà, questa, sicuramente ancorata al persistere d'una mentalità che aveva da sempre demandato a istituzioni non statali la soluzione del problema della disabilità. Anche negli anni a venire, nonostante il puntuale interessamento per l'istruzione e l'assistenza dei fanciulli con *handicap* da parte del Ministero⁷, questi continuarono a soffrire di una condizione di diversità e di isolamento: si pensi solo, per esempio, alla facoltà riconosciuta ai capi d'istituto di allontanare dalla scuola le persone affette da quelle che allora erano considerate malattie ripugnanti⁸.

Soltanto con l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana e con l'affermazione del principio che la «scuola è aperta a tutti»⁹, furono poste le premesse di un as-

⁶ Cfr. l'art. 5: «L'obbligo scolastico è esteso ai ciechi e ai sordomuti che non presentino altra anormalità che ne impedisca loro l'ottemperanza. Per i sordomuti è esteso fino al sedicesimo anno di età».

⁷ Si vd. l'art. 230 T.U. sull'istruzione elementare, postelementare, e sulle sue opere di integrazione: cfr. R.D. 5 febbraio 1928, n. 577.

⁸ Cfr. il R.D. 4 maggio 1925, n. 653, art. 5.

⁹ Cfr. Cost. art. 34, nonché artt. 2, 3, 33 e 38.

setto normativo finalizzato a rendere effettiva l'integrazione nella scuola comune della persona con disabilità. Dopo solo un lustro dalla nascita della Carta costituzionale, infatti, durante il settimo governo De Gasperi (di fatto un monocoloro democristiano, se non si considera il minimo apporto dei Repubblicani), la C.M. 11 marzo 1953, n. 1771/12 prevede una differenza fra le scuole speciali per giovani con problematiche fisico-psichiche e le classi differenziali attivate presso la scuola comune per soggetti nervosi e tardivi¹⁰: queste ultime erano uno spiraglio di integrazione, il cui raggio d'azione era fortunatamente destinato poi ad ampliarsi con l'attuazione delle disposizioni della legge n. 1859/1962, raggiungendo infine l'apice negli anni Settanta, prima con la legge n. 118/1971 e ancora con altre prescrizioni normative degli anni a seguire.

Lo scenario politico italiano della terza legislatura, col quarto governo presieduto dal democristiano Amintore Fanfani, farà da cornice alla legge 31 dicembre 1962, n. 1859, la quale rappresentò una tappa determinante nel percorso della legislazione scolastica italiana: di certo la riforma più significativa successiva al secondo dopoguerra. Essa istituì la Scuola Media Unica, dando avvio, in tal modo, a una scolarizzazione diffusa. E, per quanto attiene a ciò che qui interessa, vale senz'altro la pena di menzionare le nuove classi di aggiornamento, previste dall'art. 11, che avrebbero affiancato le classi comuni nel primo ciclo della scuola media proprio per gli alunni con problemi di apprendimento (benché, va notato, la nor-

¹⁰ Vale la pena ricordare il contenuto della circolare ministeriale: «Le classi speciali per minorati e quelle di differenziazione didattica sono istituti scolastici nei quali viene impartito l'insegnamento elementare ai fanciulli aventi determinate minorazioni fisiche o psichiche ed istituti nei quali vengono adottati speciali metodi didattici per l'insegnamento ai ragazzi anormali, es. scuole Montessori. Le classi differenziali, invece, non sono istituti scolastici a sé stanti, ma funzionano presso le comuni scuole elementari ed accolgono gli alunni nervosi, tardivi, instabili, i quali rivelano l'inadattabilità alla disciplina comune e ai normali metodi e ritmi d'insegnamento e possono raggiungere un livello migliore solo se l'insegnamento viene ad essi impartito con modi e forme particolari». Per provvedimenti precedenti in merito alle classi differenziali cfr., esemplificativamente, il R.D. 26 aprile 1928, n. 1297, art. 415.

ma rimanesse ambigua sulle specifiche difficoltà di tali giovani); di classi differenziali, viceversa, faceva menzione l'art. 12 posto a favore degli alunni «disadattati scolastici»¹¹.

Meno di un decennio appresso (presidente del Consiglio Emilio Colombo), veniva emanato il provvedimento conosciuto come 'legge dell'accoglienza', 30 marzo 1971, n. 118, che conteneva disposizioni normative in favore dei mutilati e degli invalidi civili: l'art. 28 sanciva che l'obbligo dell'istruzione per tali soggetti dovesse aver luogo nelle classi normali della scuola pubblica, prevedendo inoltre la loro frequenza anche nelle scuole medie superiori e nelle università¹². Era evidente che la percezione della realtà legata alla disabilità, fino ad allora nei fatti alquanto trascurata, iniziava concretamente a cambiare; faceva ingresso una reale consapevolezza politica che l'atteggiamento di apertura ora manifestato dalla classe di governo non avrebbe che potuto essere da là innanzi totale.

Negli anni a seguire: la contestazione giovanile del '68, la legge delega 30 luglio 1973, n. 477¹³, la relazione conclusiva, nel 1975, della Commissione Falcucci (*Concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati*)¹⁴, segnarono un mutamento complessivo, nuovo e radicale, nel modo di concepire l'argomento-disabilità. Appariva ormai chiaro come non fosse in realtà determinante il modo di attuare l'integrazione, ma s'imponesse invece un decisivo cambiamento della scuola

¹¹ Si cfr. anche la C.M. 9 luglio 1972, n. 4525 e il D.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518.

¹² Legge n. 118/1971, art. 28, c. 2: «l'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tali gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali»; c. 3: «sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie». La Corte costituzionale, con sentenza n. 215/1987, ha dichiarato l'illegittimità del detto articolo, nella parte in cui recita «sarà facilitata», che è sostituita da «è assicurata». Entrambi gli anzidetti commi sono stati abrogati dall'art. 43 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

¹³ A tale legge delega sono collegati 5 decreti delegati emanati il 31 maggio 1974, contraddistinti dai nn. 416-420, che formavano un testo unico e organico per l'istruzione non universitaria.

¹⁴ Cfr. allegato alla C.M. 8 agosto 1975, n. 227.

stessa nella sua interezza; questa avrebbe dovuto individuare le potenzialità presenti in ciascun alunno, protagonista vero e assoluto della propria vita, facilitandone l'esteriorizzazione.

In questo quadro politico-normativo col suo nuovo sfondo culturale – che tuttavia, va osservato, corrispondeva in pieno alla migliore visione 'democristiana' della scuola e della cultura¹⁵ – veniva promulgata la legge 4 agosto 1977, n. 517, la quale, nell'ottica di una sempre più efficace integrazione e funzionale inclusione sociale, era volta a garantire agli alunni disabili un graduale e continuativo percorso di crescita armonica e di sviluppo, e per questo, tra l'altro, disciplinava la loro integrazione nelle classi comuni della scuola dell'obbligo.

Questa legge prevedeva: una «programmazione educativa» tenendo in considerazione le «esigenze dei singoli alunni» sia per la scuola elementare (art. 2, c. 1), sia per la scuola media (art. 7, c. 1); una «integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps» in seno alla scuola elementare (art. 2, c. 2) e alla scuola media (art. 7, c. 2); una «integrazione specialistica¹⁶, il servizio socio-psicopedagogico» nella scuola oggi identificata come primaria (art. 2, c. 3) e parimenti nella scuola secondaria di primo grado (art. 7, c. 4). Il provvedimento contemplava altresì, all'art. 7, c. 10, l'abrogazione degli artt. 11 e 12 della legge n. 1859/1962 (quelli riferentisi alle classi di aggiornamento e differenziali), e all'art 10, c. 1 significativamente sottolineava il compito attuativo dello Stato delle anzidette prescrizioni. Tutto ciò, peraltro, va sottolineato, in anni segnati da un conflittuale (in alcuni lunghi momenti finanche asperrimo) plura-

¹⁵ «Mi pare in sostanza che nel nostro Paese non vi sia ancora, e si debba invece creare quello stato d'animo che si dispone a rendere omaggio all'infanzia ed all'adolescenza come espressione della vita che cresce e, crescendo, si corregge di vecchi errori e si afferma in nuova verità ed umanità. Per i giovani c'è nel nostro Paese tenerezza e cura, ma essi non sono come dovrebbero, il centro della vita, coloro ai quali si subordina ogni interesse, coloro che rappresentano la parte migliore di noi e nei quali soltanto perciò la nostra vita si compie e assume pieno valore»: A. MORO, *Scuola ai margini* (discorso presso Iniziativa democratica, gennaio 1952), in *Id., Scritti e discorsi*, 2, a cura di G. ROSSINI, Roma 1982, p. 539 s.

¹⁶ Relativamente all'insegnante di sostegno cfr. D.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970.

lismo culturale e sociale, in cui la democrazia italiana dovette fronteggiare una crisi profonda, economica e politica (basti solo ricordare i cosiddetti anni di piombo e la connessa strategia della tensione, come pure la drammatica crisi energetica del 1973), provocata da un intreccio destabilizzante di fattori nazionali e internazionali.

Una grande svolta normativa, un autentico crocevia, sarà la legge-quadro n. 104 promulgata il 5 febbraio 1992, che incontrovertibilmente darà voce a tutte le esigenze della persona 'handicappata', i cui lavori preparatori si erano svolti nel periodo a cavaliere del 1991 e 1992. Un arco temporale, questo, se si considera in specie il '92 – che vedeva concludersi, col settimo governo Andreotti, quasi mezzo secolo di influenza culturale democristiana –, denso di avvenimenti per certi versi epocali, caratterizzato da un clima di forte tensione morale e di rapida trasformazione politica per lo scoppio della cosiddetta 'tangentopoli' (con le inchieste di 'mani pulite'): una cornice assai fluida in cui si svolsero le ultime elezioni politiche dell'ormai archiviata Prima Repubblica.

Il nuovo dettato legislativo tutelava la persona disabile, garantendo il rispetto pieno della dignità umana e dei diritti di libertà e autonomia. Ciò al fine di una totale integrazione del disabile nella famiglia, nella scuola, nel lavoro, nella società¹⁷. In materia scolastica il principio cardine diventava quello di garantire «il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie»¹⁸. La legge ribadiva gli interventi statali di carattere socio-psico-pedagogico, i compiti sanitari delle unità sanitarie locali e l'importanza, al fine della formulazione del piano educativo individualizzato, della pre-

¹⁷ Della legge n. 104/1992 cfr. art. 1.

¹⁸ Cfr. legge n. 104/1992, art. 12, c. 2; cfr. anche artt. 13 e 14.

disposizione della diagnosi funzionale¹⁹ e del profilo dinamico-funzionale dei soggetti interessati²⁰.

Ulteriore e determinante tappa legislativa, in un'epoca di consolidamento della cosiddetta Seconda Repubblica, sarebbe stata la legge-delega 15 marzo 1997, n. 59, che all'art. 21 avrebbe introdotto l'autonomia delle istituzioni scolastiche nel campo della didattica, della ricerca e residualmente in quello finanziario, nel rispetto degli *standards* di livello nazionale. Il regolamento oggetto del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 avrebbe poi recato le norme attuative di tale autonomia; all'art. 4, c. 4 sarebbe stato stabilito: «nell'esercizio della autonomia didattica le istituzioni scolastiche assicurano comunque la realizzazione di iniziative di recupero e sostegno». Se ben si riflette, l'autonomia avrebbe consentito un'analisi del problema condotta da un punto di vista socio-territoriale; da qui, poi, sarebbe scaturita la gestione autonoma, locale e per singolo istituto, delle difficoltà individuali di ciascuna disabilità: un vero e proprio abito *ad hoc* per località, istituzioni, persone. Proprio tali parametri sarebbero rimasti i principi ispiratori delle norme prescrittive per il diritto all'inclusione, passando per una nutrita normazione, per così dire intermedia, anche della successiva legge 13 luglio 2015, n. 107, a tutti nota come legge della 'buona scuola'.

2. Nel nuovo secolo, dopo un lungo travaglio contraddistinto sia da una sorta di cecità statale, via via soppiantata da un progressivo interessamento, sia dalla *forma mentis* culturale talora miope del singolo cittadino nei confronti delle persone disabili, si sarebbe giunti a comprendere che tali soggetti con problematiche di qualsiasi natura esse fossero (fisiche, psichiche, di semplice approccio relazionale, di mera difficoltà di apprendimento) non sarebbero più stati assolutamente da escludere, da isolare dal contesto scolastico: essi, al contrario, andavano non solo integrati – processo, di fatto, iniziato già nei

¹⁹ Cfr. legge n. 104/1992, art. 8, lett. d; D.P.R. 24 febbraio 1994, n. 79, *Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia delle persone handicappate*.

²⁰ Cfr. legge n. 104/1992, artt. 12, cc. 5, 6 e 8; 13, c. 1, lett. a.

recenti anni '80 – , ma utilmente inclusi nella famiglia scolastica. L'esito di tale sviluppo sarebbe stato un ricco amalgama di differenze – differenza, la disabilità, tra le differenze – che, conservando le proprie individualità, avrebbero contribuito a formare l'unità.

La diversa percezione della disabilità, nel primo decennio degli anni duemila – ed è estremamente significativo l'impegno dello Stato nell'imporre atteggiamenti inclusivi anche alle scuole non pubbliche²¹ –, dava poi vita, sul fronte-scuola, al susseguirsi delle riforme Berlinguer (1997-2000)²², Moratti (2003-2005)²³, Gelmini (2008-2010)²⁴, in un panorama politico che registrava rapide alternanze di avvenimenti, come per esempio le elezioni dell'aprile 2006, con la vittoria della coalizione guidata da Romano Prodi, la successiva crisi di governo del gennaio 2008, il ritorno del governo Berlusconi (il quarto) con la grave recessione economica avviatasi nel 2010.

Nel nostro Paese, in perfetta sintonia col comune sentire internazionale sul tema del diritto all'inclusione, quella del 3 marzo 2009 rimane una data assai importante, perché veniva promulgata la legge n. 18, con cui l'Italia ratificava la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006. La Convenzione prevedeva che «gli Stati Parti riconoscono il diritto all'istruzione delle persone con disabilità», garantendo un sistema di istruzione «inclusivo a tutti i livelli»²⁵. La nota caratterizzante della Convenzione consisteva nel non considerare la non-abilità come malattia; essa – che non declinava 'nuovi' diritti per le persone con disabilità e, anzi, intendeva assicurare loro il godimento dei medesimi diritti già riconosciuti agli altri consociati – contemplava interventi statali in favore delle persone disabili finalizzati a edificare una società interamente inclusiva, un ambiente confacente

²¹ Cfr. legge 10 marzo 2000, n. 62, art. 1, cc. 3 e 4, lett. e.

²² Cfr. le leggi 10 dicembre 1997, n. 425 e 10 febbraio 2000, n. 30.

²³ Cfr. le leggi 28 marzo 2003, n. 53 e 4 aprile 2005, n. 230.

²⁴ Cfr. le leggi 6 agosto 2008, n. 133; 30 ottobre 2008, n. 169; 9 gennaio 2009, n. 1; 30 dicembre 2010, n. 240.

²⁵ Cfr. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (C.R.P.D., New York 13.12.2006), art. 24, c. 1.

alle esigenze di tutti. Più che evidente, perciò, il passaggio da una dimensione settoriale della problematica-inclusione a una considerazione davvero globale: si prevedeva, specificamente, di «facilitare la piena ed uguale partecipazione [di tali soggetti] al sistema di istruzione ed alla vita della comunità»²⁶.

La meticolosa e puntuale attenzione per l'inclusione scolastica ha sempre costituito, da allora, un impegno costante da parte dello Stato, nel contesto di una più diffusa percezione culturale del tema, di cui ulteriore segno tangibile sarebbe stata la legge 8 ottobre 2010, n. 170, che esibiva particolare premura per i bisogni personalizzati dei giovani. Tale disposizione rappresentava la testimonianza della sensibilità pubblica per ogni tipo di problematica riguardante le persone disabili; l'atto normativo, difatti, si prefiggeva di «favorire il successo scolastico, anche attraverso misure didattiche di supporto, garantire una formazione adeguata e promuovere lo sviluppo delle potenzialità»²⁷ delle persone con D.S.A.²⁸ mediante «adeguate forme di verifica e valutazione»²⁹.

In anni più recenti, con Renzi presidente del Consiglio e Stefania Giannini titolare del Miur, la legge n. 107/2015, quella sopra ricordata della 'buona scuola', specie in relazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'art. 21 della legge n. 59/1999, avrebbe rappresentato un ulteriore significativo passaggio. L'intervento legislativo, nell'attribuire al governo la delega ad adottare gli opportuni provvedimenti attuativi delle norme prescrittive, enunciava tra i principi da rispettare quello della promozione dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità³⁰; principio ribadito sia nel contemplare il «potenziamento dell'inclusione scolastica e del diritto allo studio degli alunni con bisogni educativi speciali»³¹, sia nel riconoscere per

²⁶ *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, art. 24, c. 3.

²⁷ Della legge n. 170/2010, art. 2, c. 1, lett. b.

²⁸ Si tratta, come si sa, dei disturbi specifici di apprendimento; cfr. legge n. 170/2010, art. 1, c. 1.

²⁹ Cfr. legge n. 170/2010, art. 5, c. 4.

³⁰ Cfr. legge n. 107/2015, art. 1, c. 181, lett. c.

³¹ Cfr. legge n. 107/2015, art. 1, c. 7, lett. l; va detto come sui B.E.S. rimanga fondamentale la Direttiva Ministeriale del 2012 e la nota esplicati-

tali studenti «differenti modalità di comunicazione»³², nonché nel garantire l'istruzione domiciliare – un'eccellenza del sistema nazionale d'istruzione, in uno con la scuola in ospedale³³ – e la possibilità di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine e grado, così da garantire la continuità del diritto allo studio³⁴. Traccia di tale opzione si ravvisa pure nelle indicazioni fornite sempre nella stessa legge n. 107 per la stesura del P.T.O.F. (Piano Triennale dell'Offerta Formativa, sostituito del P.O.F. annuale)³⁵, laddove avrebbe sancito la prevenzione di tutte le discriminazioni³⁶.

Attuativo delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge della 'buona scuola' tanto politicamente contrastata, secondo quanto prescritto dai commi 180 e 181, lett. c, per ciò che atteneva al diritto all'inclusione scolastica, è stato poi il D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 del governo Gentiloni, le cui prescrizioni in parte sono state in seguito integrate e corrette da quelle del D.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 del primo governo Conte, che nell'economia della sintetica ricostruzione che qui si va conducendo, ben descrivendo lo svolgersi della dialettica della politica normativa, non è affatto inutile porre sinotticamente a confronto.

Il D.lgs. n. 66, all'art. 2, c. 1, ha circoscritto il proprio ambito di applicazione ai soggetti con disabilità certificata ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104/1992³⁷. Particolare attenzione me-

va del Miur del 2019: Dir. Min. 27 dicembre 2012; nota Miur 3 aprile 2019, n. 562.

³² Legge n. 107/2015, art. 1, c. 24; vd. anche *supra*, nt. 30.

³³ La nascita del servizio scolastico in ospedale risale al 1986; la C.M. 2 dicembre 1986, n. 345, avente a oggetto le scuole elementari statali funzionanti presso le strutture sanitarie, prevedeva un insegnante di sostegno per i «bambini degenti portatori di handicap». Per la successiva normazione cfr. legge n. 104/92, art. 12, c. 9; C.M. 7 agosto 1998, n. 353; C.M. 22 luglio 2002, n. 84; D.M. 6 giugno 2019, n. 461, che adotta le *Linee di indirizzo nazionale sulla scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare*.

³⁴ Cfr. legge n. 107/2015, art. 1, c. 181, lett. c, nn. 2 e 9.

³⁵ Cfr. legge n. 107/2015, art. 1, c. 14, che modifica l'art. 3 del regolamento di cui al D.P.R. n. 275/1999.

³⁶ Cfr. legge n. 107/2015, art. 1, c. 16.

³⁷ In merito alle commissioni mediche, tale decreto, all'art. 5, modifica quanto previsto dalla legge n. 104/92 e, a sua volta, è novellato dal D.lgs. n. 96/2019 all'art. 4.

rita il contenuto normativo di tale decreto relativo alla composizione dell'unità valutativa multidisciplinare deputata alla stesura del profilo di funzionamento³⁸ (sostituto della diagnosi funzionale e del profilo dinamico-funzionale ex legge n. 104); in aggiunta, il successivo decreto, il n. 96, ha contemplato la presenza dettagliata di componenti professionalmente specialisti nell'unità in questione, ma in numero inferiore a quanto precedentemente previsto³⁹. Quest'ultimo decreto ha stabilito la partecipazione imprescindibile dello stesso studente con disabilità alla stesura del profilo di funzionamento, unitamente a quella del dirigente scolastico o di un docente specializzato di sostegno didattico e a chi esercita la responsabilità genitoriale⁴⁰. Il decreto n. 96 ha prescritto la partecipazione dell'alunno con disabilità, attraverso il Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione⁴¹, anche alla stesura del P.E.I., per il quale rimane propedeutico il profilo di funzionamento.

Continuando nel rapido confronto, il decreto n. 66 (artt. 8, c. 1; 4, c. 2, lett. b) aveva contemplato l'obbligo per ogni istituzione scolastica di predisporre un piano per l'inclusione e di inserirlo in quello triennale dell'offerta formativa, sottolineando, altresì, che la valutazione qualitativa del programma-inclusione (criterio determinante 'la personalizzazione, individualizzazione e differenziazione dei processi di educazione') avrebbe inciso sul giudizio finale di valutazione dell'istituzione scolastica (D.P.R. 28 marzo 2013, n. 80, art. 6); a tutto ciò il decreto n. 96 avrebbe aggiunto, per la predisposizione del piano per l'inclusione, una particolare attenzione per i P.E.I. di ogni singolo discente⁴². Entrambi i decreti hanno considerato essenziale la continuità del progetto educativo e didattico per l'alunno con disabilità e hanno garantito l'istruzione do-

³⁸ Redatto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (I.C.F.) dell'Organizzazione mondiale della sanità (O.M.S.) cfr. D.lgs. n. 66/2017, art. 5, c. 2, lett. b; D.lgs. n. 99/2019, art. 4, c. 1, lett. b, n. 2.

³⁹ Cfr. D.lgs. n. 66/2017, art. 5, c. 3; D.lgs. n. 96/2019, art. 4, c. 1, lett. c.

⁴⁰ Cfr. D.lgs. n. 96/2019, art. 4, c. 1, lett. d, n. 3.

⁴¹ Cfr. D.lgs. n. 96/2019, artt. 6, c. 1, lett. a, n.1; 8, c. 11.

⁴² Cfr. D.lgs. n. 96/2019, art. 7.

miciliare e la continuità del diritto allo studio sulla scia della legge n. 107/2015⁴³. Particolare attenzione merita poi il diritto all'autodeterminazione, richiamato dal decreto n. 66 (art. 1) quasi come fulcro ideale, e ancor più dal decreto n. 96: e ciò sia tra i criteri di redazione del profilo di funzionamento, ove si è disposto, come cennato, il «rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile» della persona con disabilità (art. 4), sia nella previsione della partecipazione attiva degli studenti con accertata condizione di disabilità al Gruppo di lavoro operativo (art. 8, c. 11).

Dalla disamina di tali disposizioni appare incontrovertibile come la disabilità venga oggi percepita non più in una visione statica, bensì quasi in una dimensione dinamica perché parametrata all'attuale orizzonte sociale e culturale. Un dinamismo, quest'ultimo, che rappresenta un provvisorio traguardo evolutivo e nel contempo un nuovo segmento di un vero e proprio *work in progress*, che mostra un legislatore ormai davvero al passo con l'evoluzione della contemporanea coscienza sociale.

L'ampia apertura all'inclusione e all'interazione globale è finalmente testimoniata dalla presenza partecipativa costante e pregnante del soggetto con disabilità a ogni fase diretta all'attuazione dell'inclusione stessa, e da quella delle rappresentanze di tutte le realtà socio-istituzionali che interagiscono con l'alunno disabile. Sul punto rileva, anche, la previsione legislativa dei gruppi di lavoro⁴⁴, che sono stati previsti da entrambi i decreti ora citati⁴⁵, e che sono ritenuti determinanti per la progettazione e l'organizzazione scolastica ai fini dell'inclusione. Tali gruppi, sebbene abbiano competenze specifiche e siano in-

⁴³ Cfr. D.lgs. n. 66/2017, artt. 14, c. 1; 16, c. 1; D.lgs. n. 96/2019, artt. 12 e 15; vd. anche *supra*, nt. 33.

⁴⁴ I Gruppi di lavoro per l'inclusione erano previsti già dalla legge n. 104/92, art. 15; D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, art. 317.

⁴⁵ Rispettivamente D.lgs. n. 66/2017, art. 9 e D.lgs. n. 96/2019, art. 8. Il Gruppo di lavoro per l'inclusione (G.L.I.) è istituito presso ogni singola istituzione scolastica, il Gruppo di lavoro operativo (G.L.O., nuova istituzione del decreto n. 96 [art. 8, c. 10]) presso ogni istituzione scolastica, il Gruppo per l'inclusione territoriale (G.I.T.) presso l'ambito territoriale provinciale o a livello delle città metropolitane, il Gruppo di lavoro interistituzionale regionale (G.L.I.R.) presso l'Ufficio scolastico regionale.

seriti in tempi diversi dell'unico processo inclusivo, sono legati fra loro da un rapporto sinergico di azioni complementari all'obiettivo-inclusione. Anche essi, senza ombra di dubbio, costituiscono la prova tangibile della nuova, notevole attenzione statale per il nostro tema: un interesse forte, com'è giusto che sia, specularmente corrispondente al sentire sociale.

In definitiva, al termine di questa disamina condotta con procedere secco, per passaggi concisi, e forse suscitando il disagio dello studioso accorsato, non vi è chi non osservi come l'orizzonte culturale degli ultimi anni si sia notevolmente ampliato. E l'istituzione dell'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica presso il Miur⁴⁶, col compito precipuo di monitorare la problematica dell'inclusione, denota ulteriormente l'incidenza del sentire sociale, e dunque del clima culturale, sulle scelte di politica-normativa dei governi della Repubblica: basti solo pensare a come il decreto n. 96/2019 abbia sostituito, in maniera socialmente più accettabile, con l'espressione 'accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica' quella precedente, in qualche modo senz'altro culturalmente più greve, di 'disabilità certificata' già ricorrente nel decreto n. 66/2017.

Nel panorama socio-economico-politico consolidatamente globalizzato in cui operano i nostri governi, dunque, pure nell'ottica di una politica davvero internazionalmente condivisa, anche per non essere additata come un paese 'diverso' poiché non in linea coi tempi nuovi, l'Italia (meglio, la classe dirigente italiana) appare sempre più attenta al problema dell'inclusione scolastica, e ancor più disponibile che nel passato ad affrontare con concretezza le relative questioni. Non a caso, la legge di bilancio per l'anno 2020 (27 dicembre 2019, n. 160), non solo ha provveduto a incrementi della dotazione organica degli istituti scolastici con riguardo ai posti di sostegno (art. 1, c. 266⁴⁷) ma, pragmaticamente, ha anche implementato «le

⁴⁶ Cfr. D.lgs. n. 66/2017, art. 15.

⁴⁷ La precedente legge di bilancio – legge n. 145/2018, art. 1, c. 561 – prevedeva un aumento di spesa, 25 milioni di euro annui, per il periodo 2019-2021, per l'assistenza all'autonomia e comunicazione degli alunni con disabilità e per i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione.

risorse destinate alla formazione dei docenti, con l'obiettivo di prevedere misure volte al potenziamento della qualificazione dei docenti in materia di inclusione scolastica»⁴⁸, destinando allo scopo la cifra certo non modesta, solo per il 2020, di 11 milioni di euro (art. 1, c. 256)⁴⁹.

Il quadro legislativo mostra certamente un progressivo accrescere della consapevolezza pubblica della necessità di integrare i soggetti portatori di disabilità; ma, come in parte ricostruito, sarebbe errato guardare storicamente all'intera vicenda secondo una rappresentazione linearmente progressiva. Ogni passaggio di questa 'storia' è stato segnato da un confronto aspro di posizioni secondo un movimento a volte rapsodico, talora più costante, per fortuna mai rischiosamente retrospettivo. Non soltanto, nel tempo, è stato necessario superare vetusti orientamenti pedagogici, ma è stato soprattutto indispensabile, forse oggi più che mai, predisporre a fronteggiare i forti riflessi conservatori indiscutibilmente presenti nel corpo insegnante del Paese. E su quel fronte appare ancora adesso più che opportuno compiere un'opera costante di sensibilizzazione⁵⁰.

Oggi, tuttavia, si è di fronte anche a una nuova e per certi versi più significativa sfida. Sono all'opera, nella nostra società, forze potenti che tendono a mettere in discussione i traguardi di libertà e di uguaglianza conquistati negli ultimi decenni: a ispirarle, purtroppo, è la logica dell'esclusione. È facile che l'attacco di spinte retrive venga riproposto anche contro le conquiste raggiunte dai portatori di disabilità; per questo occorre essere storicamente informati del percorso finora tracciato dal legislatore italiano.

⁴⁸ Così nel *Dossier* 181, 17 dicembre 2019, n. 1, pubblicato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, p. 315.

⁴⁹ La legge, tra l'altro, ha così concretamente garantito «percorsi formativi specifici per tutti gli insegnanti specializzati di sostegno, anche per approfondire conoscenze specifiche in relazione alle singole disabilità», secondo quanto previsto dal Piano (nazionale) per la formazione dei docenti, adottato dal D.M. 19 ottobre 2016, n. 797, cap. 4.5.

⁵⁰ Vd. per es., recenziatore, M. AGOVINO-G. PARODI-D. SCIULLI, *Aspetti socio-economici della disabilità: lavoro, reddito e politiche. Il caso italiano nel contesto internazionale*, Torino, 2020.

**ANGELINA CIRILLO, Inclusione scolastica e legislazione italiana.
Profilo d'una storia di civiltà giuridica**

L'inclusione scolastica in Italia ha descritto un percorso non sempre lineare: questo studio ne ripercorre le tracce storicamente più significative a partire dagli anni precedenti l'unità del Paese. Nel primo paragrafo si ricostruisce la linea legislativa descritta fino al termine del secolo XX; nel secondo paragrafo sono indicate le conquiste legislative degli ultimi vent'anni fino alla legge di bilancio per l'anno 2020.

Parole chiave: disabilità, inclusione, legislazione, scuola italiana.

**ANGELINA CIRILLO, School inclusion and Italian legislation.
Profile of a history of legal civilization**

School inclusion in Italy has described a path that is not always linear: this study traces its historically most significant traces starting from the years preceding the nation's unity. The first paragraph reconstructs the legislative line described up to the end of the twentieth century; the second paragraph indicates the legislative achievements of the last twenty years up to the national budget law for the year 2020.

Key words: disability, inclusion, legislation, Italian school.

ARCHIVIO GIURIDICO *Filippo Serafini*

Periodico Fondato nel 1868

Pubblicazione trimestrale

Caratteristica dell'*Archivio giuridico* è stata, sin dall'inizio, quella di essere visto in Italia e all'estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

I contributi pubblicati sono indicizzati nelle seguenti banche dati nazionali ed internazionali: Articoli italiani di periodici accademici (AIDA); Catalogo italiano dei Periodici (ACNP); DoGi Dottrina Giuridica; ESSPER Associazione periodici italiani di economia, scienze social e storia; Google Scholar; IBZ online International bibliography of periodical literature in the humanities and social sciences.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, estratto degli articoli in formato pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli 'estratti', a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: **info@muccheditore.it**.

Recensioni e segnalazioni bibliografiche: gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell'Archivio giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.