

Francesco Magni

DALL'INTEGRAZIONE ALL'INCLUSIONE

GUIDA PER IL DOCENTE DI SOSTEGNO

Edizioni Studium

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

© Copyright by Edizioni Studium, 2017

ISBN

Avvertenza

Prima di affrontare l'ambito della legislazione volta all'integrazione scolastica delle persone con disabilità, DSA e BES, appare opportuno che il lettore si fornisca di una ancorché sintetica consapevolezza degli elementi fondamentali del diritto pubblico, in particolare per quanto riguarda la nozione di ordinamento giuridico e il sistema delle fonti del diritto. A questo scopo possono essere un valido strumento i testi, *ex multis*, di N. Zanon (Ed.), *Nozioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2007; T. Groppi, A. Simoncini, (eds.), *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Giappichelli, Torino 2011. Allo stesso modo, indispensabile appare la conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento complessivo del sistema di istruzione e formazione italiano, che tenga conto non solo delle ultime novità normative ed ordinamentali (sul punto sia consentito rinviare alla mia *Guida del docente a.s. 2017/2018. Diritti e doveri dell'insegnante del secondo ciclo dopo i decreti attuativi della legge 107/2015*, Edizioni Studium, formato e-book, 2017), ma anche di un opportuno approfondimento sul tema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (sul tema si rinvia a G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, Editrice La Scuola, Brescia 2008).

«Se il diritto si costituisse solo sulle decisioni dei popoli, attraverso i decreti dei principi, per le sentenze dei giudici, allora ci sarebbe il diritto di rubare, di commettere adulterio e di falsificare i testamenti, qualora questo fosse approvato attraverso i decreti [...]. Se la legge positiva può rendere l'ingiusto giusto, perché non può fare di ogni male un bene? In realtà noi non possiamo distinguere una legge buona da una cattiva in nessun altro modo se non in base ad una norma della natura; non solo il giusto e l'ingiusto vengono distinti per natura, ma anche tutto ciò che è buono e ciò che è turpe».

Cicerone, *De legibus*, I, XVI, 43-44

«La Costituzione che l'Italia si è ora data è una sfida a questa visione pessimistica dell'avvenire. Essa afferma due principi solenni: conservare della struttura sociale presente tutto ciò e soltanto ciò che è garanzia della libertà della persona umana contro l'onnipotenza dello stato e la prepotenza privata; e garantire a tutti, qualunque siano i casi fortuiti della nascita, la maggiore uguaglianza possibile nei punti di partenza».

Luigi Einaudi, discorso 12 maggio 1948

«A differenza dei miei colleghi ebbi l'intuizione che la questione dei deficienti fosse prevalentemente pedagogica anziché medica; e mentre molti parlavano nei congressi medici del metodo medico-pedagogico per la cura e l'educazione dei fanciulli frenastenici, io ne feci argomento di educazione morale».

Maria Montessori, *La mente del bambino*, Garzanti, Milano 1970, p. 26.

INDICE

CAPITOLO 1 L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

1.1 Le norme costituzionali	6
1.2 <i>Handicappato, disabile, persona con disabilità: solo una questione terminologica?</i>	9
1.3 Cenni storici sull'evoluzione della normativa nazionale ...	11
1.4 ... ed internazionale	22
1.5 Quanti alunni con disabilità?	28
1.6 La normativa vigente	29
1.7 L'accertamento della disabilità e il Profilo di funzionamento	36
1.8 La valutazione degli alunni con disabilità	42
1.9 L'insegnante di sostegno e l'educatore professionale	49
1.10 Servizi per il diritto allo studio	58
a) <i>I servizi di trasporto scolastico</i>	60
b) <i>I servizi di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti</i>	62
c) <i>I servizi integrativi di inclusione scolastica per studenti con disabilità sensoriale</i>	64
1.11 Alcuni casi giurisprudenziali	69
a) <i>Il diritto all'istruzione della persona con disabilità come diritto fondamentale</i>	69
b) <i>Quale giurisdizione? Tra giurisdizione civile e amministrativa</i>	78
c) <i>Esiste un diritto alla continuità educativo-didattica?</i>	81
d) <i>Il PEI deve indicare espressamente le ore di sostegno?</i>	83
e) <i>Quali responsabilità e doveri del dirigente scolastico nel caso di assegnazione di un numero di insegnanti/ore di sostegno inferiori a quelli necessari?</i>	83
f) <i>Sussiste la possibilità di un risarcimento del danno?</i>	84

CAPITOLO 2 L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DELLE PERSONE CON DISTURBI SPECIFICI DI APPRENDIMENTO (DSA)

2.1 Qualche dato statistico	87
2.2 Framework normativo	87
2.3 Casi giurisprudenziali	92
a) <i>La valutazione degli studenti con DSA</i>	92
b) <i>La mancata adozione del Piano Didattico Personalizzato (PDP)</i>	96
c) <i>La mancata attuazione del Piano Didattico Personalizzato (PDP)</i>	99
d) <i>L'importanza del verbale del Consiglio di Classe</i>	101
e) <i>La collaborazione scuola-famiglia</i>	102
2.4 Uno sguardo comparato	103
a) <i>Spagna</i>	105
b) <i>Inghilterra</i>	107
c) <i>Francia</i>	109
d) <i>Germania</i>	110

CAPITOLO 3
L'INCLUSIONE SCOLASTICA DELLE PERSONE CON BISOGNI
EDUCATIVI SPECIALI (BES)

3.1 Framework normativo	112
3.2 Recenti casi giurisprudenziali	115

CAPITOLO 4
L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI STRANIERI

4.1 Un contesto che cambia	118
4.2 Framework normativo	121
a) <i>L'iscrizione</i>	125
b) <i>La documentazione</i>	128
c) <i>La valutazione</i>	128
d) <i>L'importanza dell'orientamento</i>	129
4.3 Il mediatore culturale	129
4.4 Cenni comparati	131

SPUNTI CONCLUSIVI
DALL'INCLUSIONE ALLA PERSONALIZZAZIONE: PROBLEMI E
PROSPETTIVE

Appendice normativa e giurisprudenziale	138
Riferimenti bibliografici	145

CAPITOLO 1

L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

La tutela del diritto all'istruzione delle persone con disabilità è al centro dell'attenzione da parte delle istituzioni nazionali ed internazionali ormai da parecchi decenni, almeno a partire dalla Dichiarazione dei diritti delle persone con disabilità approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 9 dicembre 1975¹.

Anche nel nostro Paese, così come in numerosi Stati Membri dell'Unione Europea², l'evoluzione normativa dell'integrazione scolastica degli studenti con disabilità ha subito negli ultimi anni importanti interventi da parte del legislatore e del Ministero dell'Istruzione³. Su tutte, rimangono norme primarie di riferimento la legge n. 104 del 1992⁴ sulla disabilità, la legge n. 170 del 2010⁵ e le successive integrazioni per gli alunni con Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) e la legge n. 53 del 2003⁶ sul tema della personalizzazione. Accanto a numerosi provvedimenti normativi, la stessa giurisprudenza costituzionale e amministrativa sono intervenute più volte per meglio definire e declinare la singola portata delle norme in questione.

Prima di addentrarsi nell'analisi della legislazione di primo e secondo livello, appare opportuno fornire un breve richiamo delle principali norme costituzionali in materia.

1.1 Le norme costituzionali

La legislazione riguardante l'integrazione scolastica delle persone con disabilità, trova il suo fondamento nella Carta Costituzionale e, in particolare, negli articoli

¹ United Nation General Assembly, *Resolution n. 3447 (XXX)*, 9 dicembre 1975. Si veda anche K. D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, International studies in human right, vol. 82, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006, pp. 131-138.

² Per un quadro sintetico della situazione in Europa si rimanda alla pubblicazione curata dall'European Agency for Development in Special Needs Education, *Special Needs Education Country Data 2012*, Odense, Denmark, 2012.

³ Per una panoramica storica dell'evoluzione normativa in quest'ambito si rimanda ai testi di O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati. Principi e norme*, La Scuola, Brescia 1989; P. CRISPIANI, *Pedagogia speciale e normativa sull'handicap*, Armando, Roma 1995; N. D'AMICO, *Storia e storie della scuola italiana*, cap. 35 *L'integrazione dei diversamente abili*, Zanichelli, Bologna 2009, pp. 623-630.

⁴ Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate". Per un approfondimento si rimanda a M. TORTELLO, *Integrazione degli handicappati*, La Scuola, Brescia 1996, in particolare pp. 45-53.

⁵ Legge 8 ottobre 2010, n. 170 "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico".

⁶ 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".

2, 3, 34 e 38⁷.

É innanzitutto la Costituzione che nella sua interezza prefigura e traccia una visione personalista, esplicitata nell'art. 2 ma che pervade e si diffonde in tutto il testo, secondo la quale, per usare le parole di Costantino Mortati, «la possibilità di avere accesso, in condizioni di parità, al sistema di istruzione rappresenta una condizione della formazione e del pieno sviluppo della personalità, consentendo al contempo un ulteriore effetto promozionale nel senso del personalismo e del pluralismo. Il ribaltamento del rapporto persona-istituzione si afferma anche con riferimento all'istruzione, al cui interno la scuola può essere intesa, ai sensi dell'art. 2 Cost., quale formazione sociale all'interno ed attraverso la quale si svolge la personalità degli individui che la compongono»⁸. Analogamente, Crisafulli ha affermato che il combinato disposto dagli artt. 2, 3, 34, 38 Cost. sancisce «il diritto di ognuno di ricevere una adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali»⁹.

La possibilità, dunque, per tutti e per ciascuno di accedere al sistema di istruzione e di poter quindi sviluppare la propria personalità da un lato è vista come un contributo al bene comune (personale e di tutta la società); dall'altro afferma quel ribaltamento del rapporto tra la singola persona e le varie istituzioni ed enti che compongono la Repubblica (Stato in *primis*), sancendo con quel “riconosce” dell'art. 2 una preminenza della prima rispetto alle seconde.

Art. 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (c.d. “principio personalista”).

Il principio *personalista*, dunque, come affermato in seguito dalla stessa Corte Costituzionale, «ispira la Carta costituzionale e pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana»¹⁰, che diviene così titolare «di quei diritti che formano il patrimonio irrettrattabile della personalità umana: diritti che appartengono all'uomo inteso come essere libero»¹¹. Tali diritti fondamentali vanno a costituire così «il patrimonio irriducibile della

⁷ In tema, *ex multis*, F. FURLAN, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, a cura di C. Cattaneo, Milano 2001, pp. 258 ss; L. VIOLINI, *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di M. Celotto-R. Bifulco-A. Olivetti Torino 2006, I, pp. 791 ss; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli 2011, pp. 56 ss.

⁸ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1958, p. 759.

⁹ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, p. 75.

¹⁰ Sentenza Corte Costituzionale n. 167/1999.

¹¹ Sentenza Corte Costituzionale n. 11/1956.

dignità umana, che la Repubblica si impegna a salvaguardare»¹².

Un altro principio di fondamentale importanza è quello di uguaglianza, nella sua duplice distinzione formale e sostanziale, sancito dall'art. 3 della Costituzione:

Art. 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (uguaglianza “formale”). «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (uguaglianza “sostanziale”).

All'art. 5 troviamo la descrizione della visione “policentrica” e non “statocentrica” della Repubblica: pur nella sua unicità ed indivisibilità, infatti, la Costituzione prevede la promozione delle autonomie e del decentramento, favorendo così la nascita di molti poli, rispetto alla rigidità e uniformità di un accentramento.

Art. 5: «La Repubblica una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Per l'ambito che qui interessa, un particolare richiamo meritano l'art. 34 e l'art. 38, che mirano all'«effettiva realizzazione del diritto all'istruzione in condizioni di uguaglianza, pluralismo e libertà di espressione»¹³.

Infatti, come è stato sottolineato, il diritto all'istruzione costituisce il «pedistallo per il pieno sviluppo della personalità umana e fonte di uguaglianza sostanziale»¹⁴. E ancora: se l'educazione può essere definita come «l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti»¹⁵, l'istruzione come quel «servizio pubblico strumentale ed essenziale per assicurare il pieno sviluppo della persona umana e la sua elevazione economica e sociale anche rispetto alla iniziale e sfavorevole condizione di partenza di taluno»¹⁶.

Art. 34: «La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con

¹² S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A. Pace, Milano 2006, p. 478.

¹³ *Ibid.*, p. 269.

¹⁴ A. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, vol. I, Utet, Torino 2006, p. 705.

¹⁵ Sentenza Corte Costituzionale n. 7/1967.

¹⁶ A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, marzo 2010.

borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

Art. 38: «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale».

La stessa Corte Costituzionale nella celebre sentenza n. 215/1987 si è così espressa: «statuendo che la “scuola è aperta a tutti”, e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34 Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini».

Come è stato sostenuto, infatti, applicando i principi *personalistico*, *pluralistico* e *solidaristico* al contesto dell'istruzione,

«appare agevole individuare il centro del fascio di interessi che lo caratterizzano: la persona, la quale “rappresenta il crocevia del rapporto tra *libertà*, *eguaglianza*, *dignità umana* e *solidarietà*”¹⁷. Dai lavori preparatori e da una lettura sistematica dell'articolo 34 della Costituzione emerge chiaramente [...] il nesso teleologico e funzionale che tiene assieme le norme costituzionali in materia di istruzione ed i principi espressi dagli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione italiana. Appare possibile affermare che il ribaltamento compiuto da questi ultimi della concezione del rapporto tra persona e Stato, fondato sui principi del personalismo, pluralismo, solidarietà sociale e laicità, si riflette anche nell'ambito dell'istruzione irradiandolo di un “significato profondamente innovatore”¹⁸,¹⁹.

1.2 Handicappato, disabile, persona con disabilità: solo una questione terminologica?

Nel passato, come si vedrà nel prossimo paragrafo, la legislazione ha usato termini quali *anomalia*, *anormalità*, *inabilità*, *minorazione* per definire situazioni

¹⁷ A. SANDULLI, *Istruzione*, voce in «Dizionario giuridico. Diritto pubblico», diretto da S. Cassese, vol. IV, Giuffrè, Milano 2006, p. 3308, che in precedenza a p. 3306 aveva affermato come nelle norme costituzionali «assume rilievo centrale l'ottica della persona (individuo, cittadino, utente) anziché quella del soggetto pubblico erogante il servizio [...] lo studente viene posto al centro del sistema».

¹⁸ U. POTOTSCHING, *Istruzione (diritto alla)*, in «Enciclopedia Giuridica», XXIII, Giuffrè, Milano 1973, p. 98.

¹⁹ S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, a cura di F. Cortese, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, p. 7.

di menomazione e caratterizzare persone affette da deficit organici o psichici²⁰.

Come si è visto, la stessa Costituzione all'art. 38 – a tutt'oggi vigente ma scritto nel 1946-1948, parla di “inabili” e “minorati”. È evidente che le parole e i termini utilizzati, in generale ma ancor più quando sono utilizzati in un testo normativo, hanno un loro peso specifico e un loro valore intrinseco. Inoltre, questi segnalano l'evoluzione e i cambiamenti della società.

Se, infatti, in epoche remote, per riferirsi alle persone con disabilità si utilizzava il termine “anormali”, a partire dal XIX secolo inizia un percorso di presa di maggior consapevolezza e di maturazione sul tema: con Jean Etienne Esquirol (1818) si iniziò a parlare di “idiozia” mentre Johann Guggenbuehl fondò un istituto per l'educazione dei “cretini”. Per la Montessori si trattava di fanciulli “frenastenici”, mentre le leggi italiane di inizio '900 parlavano di “minorati” per poi mutare tale termine a cavallo degli anni '60-'70 in “svantaggiati”.

Come si vedrà, la fondamentale legge n. 104 del 1992 nella sua rubrica parla di “persone handicappate”, mentre circa un decennio più tardi un il DPCM n. 185/2006 recava norme riguardanti “soggetti in situazione di handicap”.

La parola “handicap” risulta dalla fusione di tre termini: “*hand*” “*in*” “*cap*”, (letteralmente “mano nel cappello”). Come sottolineato, «tale era il nome di un gioco d'azzardo inglese del '600 che consisteva nell'estrarre, affidandosi al caso, monete di pezzatura uguale ma di valore diverso. Nel '700 questa parola entrò nella terminologia ippica inglese, indicando le penalità che venivano addebitate ai cavalli migliori, allo scopo di offrire, anche ai destrieri meno favoriti, le stesse possibilità di vittoria»²¹. Con un handicap ben studiato, infatti, tutti i partecipanti erano in grado di vincere la competizione, che diventava così molto più interessante ed aleatoria.

Da qui il significato traslato di *handicap* come *svantaggio*, affermata nella definizione data nel 1980 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS): «Nell'ambito delle evenienze inerenti alla salute l'handicap è la condizione di svantaggio conseguente ad una menomazione o a una disabilità che in un certo soggetto limita o impedisce l'adempimento del ruolo normale per tale soggetto in relazione all'età, sesso e fattori socio-culturali»²².

Come è stato sottolineato dai primi commentatori, in tale definizione «non è agevole enucleare la situazione di normalità in rapporto alla quale si viene a individuare il concetto di handicap; inoltre essendo proposta dall'OMS fa prevalentemente riferimento all'assistenza sanitaria, lasciando in ombra altri aspetti, come quelli lavorativi e sociali, che pure sono molto importanti per la

²⁰ Cfr. O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati. Principi e norme*, Editrice La Scuola, Brescia 1989, p. 11.

²¹ 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, Milano 2012, p. 18. Cfr. C. HANAU, *Handicap*, in Dig. Disc. Pubbl., IV, 1993, p. 69.

²² OMS, *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*, 1980.

valutazione»²³.

In questo senso appare forse più completa la precedente definizione fornita dal Consiglio delle Comunità Economiche Europee del 27 giugno 1974 laddove si affermava che la

«menomazione è la limitazione delle capacità fisiche o mentali, congenita o acquisita, che si ripercuote sulle attività correnti o sul lavoro di una persona, riducendo il suo contributo alla vita sociale, la sua attività professionale e la sua capacità di utilizzare i servizi pubblici. Handicappato è la persona la cui menomazione (o minaccia di) è riconosciuta dall'autorità all'uopo designata, ai fini del trattamento. Riadattamento è il complesso delle misure intese a stabilire e a mantenere rapporti, il più possibile soddisfacenti, tra una persona e il suo ambiente, dopo l'insorgere di una menomazione, ovvero di una lesione o di una malattia generatrice di menomazione».

[Consiglio CEE, 27 giugno 1974]

Handicap non è dunque il deficit ma è lo svantaggio conseguente al deficit. Nel 2001 dalle definizioni dell'OMS «scompare il termine “handicap” perché non esiste l'handicap, né l'handicappato, ma esistono persone, uomini, donne, giovani, bambini che hanno dei problemi a livello del funzionamento mentale, fisico, sensoriale, le quali hanno bisogno di essere tutelate dalla nostra società, con urgenza, per esprimere al massimo le proprie potenzialità»²⁴.

Sempre nel 1980 l'OMS aveva dato una definizione di “disabilità”: «Nell'ambito delle evenienze inerenti alla salute si intende per disabilità qualsiasi limitazione o perdita (conseguente a menomazione) della capacità di compiere un'attività nel modo o nell'ampiezza considerati normali per un essere umano».

La dicitura che appare dunque più corretta è quella di “persona con disabilità”, evitando forzature linguistiche improprie quali “portatore di handicap” o “diversamente abile”.

1.3 Cenni storici sull'evoluzione della normativa nazionale ...

Fino al 1923 non vi è alcun intervento statale nell'ambito dell'educazione speciale, lasciando che dell'educazione dei minorati e dei fanciulli ciechi e sordomuti se ne occupino i privati o al massimo i Comuni. Come è stato sottolineato, infatti, «i Comuni gestivano le scuole elementari²⁵ e, al medesimo titolo, i servizi sanitari e di assistenza sociale. Siccome gli alunni handicappati hanno sempre bisogno, oltre che dell'azione educativa scolastica, anche delle varie forme dell'assistenza sociale e delle cure mediche, il fatto di trovare accentrati in un'unica “agenzia” (il Comune) i poteri decisionali di intervento

²³ S. BEGHELLI, *Dalla classificazione dell'handicap alla programmazione per l'alunno portatore di handicap*, in «Rassegna Amministrativa della scuola», n. 10, ottobre 1984, pp. 7 ss.

²⁴ L. D'ALONZO, *Disabilità e potenziale educativo*, La Scuola, Brescia 2002.

²⁵ Fino alla legge Daneo-Credaro n. 487 del 4 giugno 1911 e al R.D. n. 786 del 1 luglio 1933.

nelle tre direzioni, facilitava enormemente l'azione educativa e riabilitativa a favore di questi soggetti»²⁶.

Nel 1872 il ministro della Pubblica Istruzione Cesare Correnti presenta un primo progetto di legge intitolato "*Pel riordinamento delle Scuole speciali dei sordomuti*". Il progetto fu seguito da altri 6 progetti analoghi, ma nessuno di essi ebbe neanche l'onore della discussione parlamentare.

Con il R.D. n. 1981 del 1921 si ha l'istituzione di "scuole all'aperto" o di scuole speciali per alunni predisposti alla TBC e con il successivo R.D. n. 3126 del 31 dicembre 1923, l'estensione dell'obbligo scolastico ai ciechi e sordomuti in scuole specializzate. Con quest'ultimo provvedimento promosso da Giovanni Gentile:

- si estese l'obbligo scolastico «ai ciechi ed ai sordomuti che non presentino altra anormalità che ne impedisca loro l'ottemperanza» (per i sordomuti l'obbligo era esteso fino al 16° anno d'età);

- si provvide al riordinamento amministrativo e didattico dell'interno settore: tutti gli stabilimenti d'istruzione speciale per i sordomuti furono posti sotto la diretta sorveglianza del ministero della Pubblica Istruzione;

- tuttavia, solo tre di essi – i Regi Istituti di Milano, Roma e Palermo – vennero riconosciuti come Istituti governativi e posti direttamente a carico del bilancio statale; per gli altri si introduceva un regime di parificazione: il governo s'impegnava a sovvenzionare con appositi stanziamenti iscritti al bilancio della Pubblica Istruzione quegli istituti riconosciuti idonei.

Con l'ordinanza del 27 giugno 1924, inoltre, si precisava che di norma «i bambini ciechi, per essere ammessi negli istituti devono avere compiuto l'età di quattro anni: in casi speciali i direttori degli istituti possono accogliervi bambini anche in età minore. In quegli istituti in cui si accolgono fanciulli ciechi per i quali sia indispensabile l'istruzione del grado preparatorio non potranno mancare gli speciali giardini di infanzia».

Cecità e sordomutismo sono infatti «vistose, appariscenti, autodenuncianti e non compromettono lo stato psichico dei soggetti. Anormalità altre, non definite, impediscono l'ottemperanza dell'obbligo scolastico [...] che è invece precluso»²⁷.

Con la riforma Gentile, dunque, i ciechi e gli ipovedenti devono frequentare le scuole elementari e talvolta le medie, in istituti specializzati che forniscono personale specializzato, sussidi didattici specifici e la possibilità di confrontarsi continuamente con altri ragazzi affetti dalla stessa minorazione. Nulla ancora è previsto per le persone con altre forme di disabilità, che pertanto rimangono escluse dal sistema di istruzione, come confermato dal R.D. n. 653 del 4 maggio 1925, che all'art. 5 dava facoltà al preside di allontanare dall'istituto alunni o candidati affetti da malattie contagiose o ripugnanti (offrendo lo strumento per

²⁶ A. ZELIOLI, *Appunti per una storia della normativa*, in «Dirigenti Scuola», n. 2, Brescia 1986, p. 33.

²⁷ P. CRISPIANI, *Handicap e attività di sostegno nella normativa*, Armando, Roma 2000, p. 33 ss.

escludere dalle istituzioni scolastiche tutti i diversamente abili). Il medesimo decreto all'art. 102 consentiva ai mutilati di guerra e a coloro che dalla nascita o per causa sopravvenuta non avevano la piena capacità funzionale degli organi per sostenere tutte le prove di esame, potessero, in seguito a deliberazione motivata della commissione esaminatrice, ottenere la dispensa totale o parziale dalle singole prove con l'obbligo di sottoporsi, ove possibile, ad esperimenti ritenuti equipollenti dalla commissione e consistenti, per le prove scritte o grafiche, in colloqui, trascrizioni di traduzione o in esecuzioni sulla lavagna per mano di uno degli esaminatori; per le prove orali, in risposte per iscritto da parte dei candidati; per le prove pratiche, in spiegazioni date a voce o sulla lavagna.

Nel 1928, il R.D. 5 febbraio 1928, n. 577, *Testo Unico sull'istruzione elementare e post elementare* (ma si veda anche il R.D. 26 aprile 1928, n. 1297), emanò ulteriori precisazioni:

- art. 175: i ciechi e i sordomuti sono sottoposti allo stesso obbligo che per questi ultimi si protrae fino al 16 anno di età; la loro educazione avviene in scuole speciali;
- art. 179: i maestri di tali ultime due categorie di soggetti dovranno frequentare apposite scuole di metodo;
- art. 230: le classi differenziali sono sottoposte al controllo delle facoltà mediche;
- art. 415: «quando gli atti di permanente indisciplina siano tali da lasciare il dubbio che possano derivare da anormalità psichiche, il maestro può, su conforme parere dell'Ufficiale Sanitario, proporre l'allontanamento definitivo dell'alunno al direttore didattico governativo o comunale, il quale curerà l'assegnazione dello scolaro alle classi differenziali che siano istituite nel comune o, secondo i casi, d'accordo con la famiglia, inizierà le pratiche opportune per il ricovero in istituti per l'educazione dei corrigendi».

Sempre Gentile con il R. D. del 21 novembre 1929 n. 2049 (*Modificazioni al regolamento sugli esami per gli istituti medi di istruzione*) interveniva sul precedente art. 102 del R.D. n. 653/1925: «mutilati o invalidi di guerra e coloro che dalla nascita o per causa sopravvenuta non abbiano la piena capacità funzionale degli organi per sostenere tutte le prove di esame, possono, in seguito a deliberazione motivata dalla Commissione esaminatrice, ottenere la dispensa totale o parziale dalle singole prove con l'obbligo di sottoporsi, ove sia possibile, ad esperimenti che dalla Commissione siano ritenuti equipollenti».

Il R.D. 1 luglio 1933, n. 786 sancisce per la prima volta l'intervento dello Stato nella costituzione delle Scuole Speciali (tutte le scuole elementari passano infatti dal controllo dei Comuni a quello dello Stato).

In questa fase, e fino all'approvazione della Costituzione del 1948, il modello di esclusione e di separazione degli alunni con disabilità era sostenuto da un duplice ordine di motivazioni: da un lato «quella assistenzialistica e/o filantropica», dall'altro «quella di salvaguardia dell'integrità del sistema scolastico normale

destinato a selezionare i “pochi ed i migliori”, per intelletto e per censo, da avviare agli studi superiori. Le istituzioni speciali, separando i ragazzi “anormali” dai cosiddetti “normali” consentivano alla scuola di operare su categorie omogenee di scolari con interventi uniformi e ordinamenti rigidamente prefissati»²⁸.

Con il ministro Giuseppe Bottai si approvano il R.D. del 29 agosto 1941 (*Riordinamento dell'istruzione professionale per i ciechi*) e la Legge 12 maggio 1942, n. 889 istitutiva dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti. In particolare, l'art. 1 del R.D. n. 889/1941 prevedeva che

«L'istruzione professionale per i ciechi ha per fine l'educazione e la rieducazione dei ciechi al lavoro e viene impartita nelle seguenti scuole e corsi per ciechi:

- 1) Scuole e corsi secondari di avviamento professionale a tipo industriale maschili e femminili;
- 2) Scuole tecniche a indirizzo industriale;
- 3) Scuole professionali femminili;
- 4) Corsi di tirocinio all'insegnamento pratico;
- 5) Istituto di tiflogia professionale;
- 6) Corsi speciali per ciechi-sordomuti;
- 7) Corsi per maestranze;
- 8) Altri corsi speciali che sono di volta in volta autorizzati dal Ministero dell'Educazione Nazionale.

Gli istituti comprendenti almeno le scuole di cui ai numeri 1, 2, 4, 7 assumono la denominazione di istituti professionali per ciechi».

Terminata la guerra, bisogna far fronte ad uno scenario ancora più complesso ed emergenziale: «la guerra è da poco finita, e le distruzioni materiali, morali e culturali sono state immani, anche le persone in età di istruzione e di educazione patiscono le conseguenze negative di essa. Quando ancora risuona nelle orecchie il sibilo delle sirene e rimbombano i boati delle esplosioni provenienti dal cielo, i figli devono pur trovare la via della scuola [...]. Ma questi figli sono diversi da quelli di un tempo: sono affetti in gran numero da handicap fisici, sensoriali e psichici...»²⁹.

Ecco dunque che un Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato (n. 1200 del 3 settembre 1947) conferma l'esistenza delle scuole speciali le quali, tuttavia, non hanno ancora una precisa normativa di riferimento, nonostante il loro incremento in tutta la penisola. Quindi, con la C.M. 22 dicembre 1947 n. 6676/87, il Ministero invita ad organizzare le classi differenziali per andare incontro agli alunni sottoposti ai disagi e ai traumi bellici. Tali classi dovevano funzionare presso le scuole normali ed accogliere alunni tardivi, instabili e comunque

²⁸ M.L. SARLI, *La legislazione scolastica sull'integrazione*, in «L'Educatore», anno XXXI; n. 13, Milano, 1 febbraio 1984, p. 18, riportato in O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati. Principi e norme*, cit., p. 22.

²⁹ N.A. CELLI, *Gli handicappati tra le norme*, in «Rivista giuridica della scuola», vol. 33, n. 2, 1994, pp. 231-235.

incapaci di trarre vantaggio dai metodi di insegnamento praticati nelle scuole comuni.

«Fra le conseguenze della recente guerra [...] aumento del numero dei fanciulli [...] oggi incapaci di trarre profitto dai metodi di insegnamento praticati nelle comuni classi elementari. Si rende quindi necessario sopperire a tale situazione mediante adeguata assistenza medico-pedagogica da impartirsi a tali soggetti in speciali classi, detta appunto classi differenziali che un'esperienza ormai lunga ha dimostrato perfettamente rispondenti allo scopo, ove siano opportunamente organizzate».

[C.M. 22 dicembre 1947 n. 6676/87]

Con l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana il quadro muta notevolmente. La C.M. 11 marzo 1953, n. 1771/12 arriva a definire le classi speciali e quelle differenziali:

«Le *classi speciali* per minorati e quelle di differenziazioni didattiche 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.

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 di insegnamento e possono raggiungere un livello migliore solo se l'insegnamento viene ad essi impartito con modi e forme particolari» (c.d. "classi di transizione").

Inoltre, una C.M. della Direzione Generale dell'Istruzione Elementare (n. 103 del 4 gennaio 1962) suddivideva le classi speciali nelle seguenti categorie: 1. per tardivi e falsi minorati psichici; 2. per minorati psichici; 3. per minorati fisici; 4. Per ambliopi; 5. per sordastri.

Con la legge 31 dicembre 1962, n. 1859 si prevedono accanto alle classi differenziali anche le classi di aggiornamento (entrambi gli articoli saranno poi abrogati dalla Legge n. 517/1977).

«Art. 11 - Classi di aggiornamento

Nella scuola media è data facoltà di istituire classi di aggiornamento che si affiancano alla prima e alla terza. Alla prima classe di aggiornamento possono accedere gli alunni bisognosi di particolari cure per frequentare con profitto la prima classe di scuola media. Alla terza classe di aggiornamento possono accedere gli alunni che non abbiano conseguito la licenza di scuola media perché respinti. Le classi di aggiornamento non possono avere più di 15 alunni ciascuna; ad esse vengono destinati insegnanti particolarmente qualificati.

Art. 12 - Classi differenziali

Possono essere istituite classi differenziali per alunni disadattati scolastici. Della Commissione, che dovrà procedere al giudizio per il passaggio degli alunni a tali classi, faranno parte due medici, di cui almeno uno competente in neuropsichiatria, in psicologia o in materie affini, e un esperto in pedagogia. Le classi differenziali non

possono avere più di 15 alunni».

Mentre le classi di aggiornamento ebbero scarso sviluppo, quelle differenziali si diffusero notevolmente e con grande rapidità fino a diventare: nell'a.s. 1963/64 le classi differenziali della scuola elementare erano 1.133 per poi diventare nel a.s. 1970/71 6.199; nella scuola media, nel medesimo arco temporale, le classi differenziali passarono da 35 fino a 941, con un totale di 10.230 alunni.

Con la C.M. n. 275 del 25 agosto 1971 si iniziò la sostituzione delle classi differenziali con quelle «“sperimentali” costituite ciascuna di non più di venti alunni alle quali erano assegnati in una percentuale non superiore al 25% ragazzi portatori di turbe caratteriali e/o di ipodotazioni mentali». Dopo due anni erano già state trasformate in classi sperimentali 575 classi differenziali.

In precedenza, la C.M. n. 4525 del 9 luglio 1962 aveva specificato che la segnalazione della minorazione sarà fatta dall'insegnante, con relazione scritta al direttore didattico, il quale, dopo che le competenti autorità sanitarie (medico scolastico, o ufficiale sanitario, o medico condotto) avranno accertato il tipo di minorazione, avvierà l'alunno alla scuola corrispondente.

Quindi, il D.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518 prevedeva che

«Art. 30 – I soggetti che presentano anomalie o anormalità somato-psichiche che non consentono la regolare frequenza nelle scuole comuni e che abbisognano di particolare trattamento ed assistenza medicodidattica sono indirizzati alle scuole speciali. Nell'eventualità che l'alunno presenti più di una alterazione, si terrà conto, per l'assegnazione alla scuola speciale, della minorazione che consente maggiori possibilità di trattamento.

I soggetti ipodotati intellettuali non gravi, disadattati ambientali, o con anomalie del comportamento, per i quali possa prevedersi il reinserimento nella scuola comune sono indirizzati alle classi differenziali.

Art. 31 – Gli insegnanti degli istituti prescolastici, delle scuole elementari, della scuola media e degli altri istituti di educazione e istruzione, anche su segnalazione delle famiglie, riferiscono al direttore della scuola o al capo dell'istituto i fatti e le osservazioni concernenti gli alunni che presentano le atipie indicate negli articoli precedenti. Il direttore della scuola o il capo dell'istituto ne informa il medico scolastico».

A partire dai primi anni settanta muta la prospettiva passando dalla separazione a quella dell'inserimento prima e della graduale integrazione poi.

La legge 30 marzo 1971, n. 118 pur senza abolire formalmente il modello delle scuole speciali, prevede infatti che l'istruzione dell'obbligo dei bambini con disabilità avvenisse «nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali» (art. 28 comma 2). Inoltre si specificava che

Art. 2 – «... si considerano mutilati ed invalidi civili i cittadini affetti da minorazioni congenite o acquisite, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenia di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo, se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età. Sono esclusi gli invalidi per cause di guerra, di lavoro, di servizio, nonché i ciechi e i sordomuti per i quali provvedono altre leggi.

Art. 6 – L'accertamento delle condizioni di minorazione degli aspiranti ai fini dei benefici previsti dalla presente legge è effettuato in ciascuna provincia dalla commissione sanitaria

Art. 28 – Ai mutilati e invalidi civili che non siano autosufficienti e che frequentino la scuola dell'obbligo o i corsi di addestramento professionale finanziati dallo Stato vengono assicurati:

a) il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa, a carico dei patronati scolastici o dei consorzi dei patronati scolastici o degli enti gestori dei corsi;

b) l'accesso alla scuola mediante adatti accorgimenti per il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche che ne impediscono la frequenza;

c) l'assistenza durante gli orari scolastici degli invalidi più gravi.

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

Tale legge può dunque essere considerata come «il primo pronunciamento giuridico ufficiale a favore dell'inserimento degli handicappati nelle scuole normali»³⁰. Commenta al riguardo Crispiani: «la legge n. 118/1971 cambia radicalmente la condizione di esistenza dell'individuo handicappato o disabile o in stato di sofferenza permanente in Italia. Di grande significato civile è l'associazione di tutti i deficit neuro-psichici alla categoria dei mutilati ed invalidi civili per i quali, pertanto, si attivano tutte le provvidenze previste dallo Stato, comprese quelle inerenti la scuola e l'istruzione. Da questo momento, i disabili di cui lo Stato si fa carico non sono più solo i ciechi ed i sordi, ma tutti coloro affetti da minorazioni congenite o acquisite, gli affetti da gravi sindromi nevrotiche o psicotiche, i deboli mentali ed i disabili senso-motori (sensoriali e funzionali). [...] La certificazione/diagnosi dello stato di minorazione è attribuita alla Commissione Sanitaria Provinciale, dunque è rivestita di autentico valore giuridico. [...] La Legge n. 118/1971 investe la scuola di compiti nuovi e complessi, ma giuridicamente oramai assegnati con piena intenzione, nel rispetto dei principi della Costituzione sulla uguaglianza dei cittadini»³¹.

Analogamente, la C.M. 8 agosto 1975, n. 227 (*Interventi a favore degli alunni*

³⁰ O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati*, cit., p. 30.

³¹ P. CRISPIANI, *Handicap e attività di sostegno nella normativa*, Armando, Roma 2000, p. 48.

handicappati), sosteneva che era opportuno

«...facilitare, un sempre più ampio inserimento di detti alunni nelle scuole aperte a tutti gli allievi. Tale obiettivo, che non è incompatibile con la necessaria continuità dell'opera degli istituti speciali e delle strutture specializzate oggi esistenti, sarà reso possibile dalla stessa trasformazione e dal rinnovamento delle scuole comuni, che dovranno essere progressivamente messe in grado di accogliere anche i discenti che, nell'età dell'obbligo scolastico, presentino particolari difficoltà di apprendimento e di adattamento. [...], per l'alto valore democratico che l'integrazione scolastica degli alunni handicappati riveste. Integrazione che richiede certamente un nuovo modo di essere della scuola. [...] Per l'inserimento degli alunni handicappati non si faranno distinzioni di minorazioni purché l'immissione sia possibile e positiva per i soggetti».

Di centrale importanza per il passaggio dalla prospettiva di mero *inserimento* a quella di graduale *integrazione* delle persone con disabilità è stata la c.d. "Commissione Falcucci" sui problemi scolastici degli alunni handicappati del 1975, la cui relazione conclusiva accompagnava la citata circolare³².

«Le possibilità di attuazione di una struttura scolastica idonea ad affrontare il problema dei ragazzi handicappati presuppone il convincimento che anche i soggetti con difficoltà di sviluppo, di apprendimento e di adattamento devono essere considerati protagonisti della propria crescita. In essi infatti esistono potenzialità conoscitive, operative e relazionali spesso bloccate degli schemi e dalle richieste della cultura corrente e del costruire sociale. Favorire lo sviluppo di queste potenzialità è un impegno peculiare della scuola, considerando che la funzione di questa è appunto quella di portare a maturazione, sotto il profilo culturale, sociale, civile, le possibilità di sviluppo di ogni bambino e di ogni giovane [...] La scuola può contribuire a quest'opera di prevenzione e di recupero precoce, con la generalizzazione dalla scuola materna (anche se non obbligatoria) che, oltre ad offrire al bambino l'occasione di un più articolato processo di socializzazione, può favorire la tempestiva prevenzione ed il superamento delle difficoltà che possono ostacolare lo sviluppo psicofisico. [...] Il superamento di qualsiasi forma di emarginazione degli handicappati passa attraverso un nuovo modo di concepire e di attuare la scuola, così da poter veramente accogliere ogni bambino ed ogni adolescente per favorirne lo sviluppo personale, precisando peraltro che la frequenza di scuole 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. [...] Si va affermando, inoltre, la tendenza a separare il meno possibilmente le iniziative di recupero e di sostegno dalla normale attività scolastica, alla cui ricca articolazione si affida il compito di offrire a tutti, nell'ambito dei gruppi comuni, possibilità di azione e di sviluppo. Si cerca in questo modo di non legare i vantaggi dell'intervento

³² Rileva Sagramola che tale circolare fu vista positivamente «da talune parti come atto di superamento di un sistema scolastico rigido ed emarginante; da altre parti fu giudicata riduttiva rispetto alle proposte della Commissione Falcucci: mentre questa, infatti, ipotizzava l'integrazione degli handicappati almeno in ogni distretto, la C.M. n. 227 prevedeva l'inserimento solo in pochi gruppi di scuole in ogni provincia», O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati*, cit., p. 34.

individualizzato, agli svantaggi della separazione dal gruppo più stimolante degli alunni “normali”. [...].

Non ci si nascondono le difficoltà di tradurre, in termini di azione scolastica valida per tutti, l'esigenza di fare operare gli alunni in difficoltà con gli altri. Una vita scolastica perfettamente articolata, nella quale le attività integrative e di recupero non abbiano un posto separato dalla normale azione didattica, può essere ancora, per molte situazioni, più una meta ed un criterio di riferimento nel processo di crescita della scuola che non una piena realizzazione, per le difficoltà legate alla preparazione degli insegnanti e alle concrete possibilità organizzative che la scuola oggi offre. Si ritiene, tuttavia, indispensabile inserire nella prospettiva di sviluppo della vita scolastica la dimensione dell'integrazione, affinché ad ogni livello di programmazione della scuola a tempo pieno venga adeguatamente affrontato il problema degli alunni in difficoltà» (relazione allegata alla C.M. n. 227 dell'8 agosto 1975).

Inoltre, con il D.P.R. n. 970 del 31 ottobre 1975 si introduce nell'ordinamento giuridico la figura dell'insegnante di sostegno, preparato nelle tecniche didattiche differenziali idonee al trattamento delle diverse forme di disabilità, che deve essere presente in classe per aiutare l'alunno nello svolgimento delle normali attività didattiche e svolgere le ulteriori attività richieste dalla specifica minorazione.

In particolare si prevede che il personale docente di «scuole e istituzioni statali che, avvalendosi di interventi specializzati a carattere continuativo, perseguono particolari finalità» (art. 1) doveva «essere fornito di apposito titolo di specializzazione da conseguire al termine di un corso teorico-pratico di durata biennale presso scuole o istituti riconosciuti dal Ministero della pubblica istruzione (art. 8 – *Titolo di specializzazione*).

La successiva legge 11 maggio 1976, n. 360 (art. unico) rendeva possibile la frequenza per alunni ciechi anche nelle classi ordinarie: «l'obbligo scolastico per i fanciulli ciechi si adempie nelle apposite scuole speciali o nelle classi ordinarie delle scuole pubbliche. In tali classi devono essere assicurati la necessaria integrazione specialistica e i servizi di sostegno».

La legge 4 agosto 1977, n. 517 segna un punto di svolta storico della scuola italiana, prevedendo l'inserimento dei diversamente abili nelle ordinarie classi della scuola elementare e media, con il sostegno di insegnanti a essi dedicati, adeguati per numero e professionalità.

art. 2 (scuola elementare): «ferma restando l'unità di ciascuna classe, al fine di agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità degli alunni, la programmazione educativa può comprendere attività scolastiche integrative

organizzate per gruppi di alunni della classe oppure di classi diverse anche allo scopo di realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni. Nell'ambito di tali attività la scuola attua forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps con la prestazione di insegnanti specializzati».

art. 7 (scuola media): «sono previste forme di integrazione e di sostegno a favore degli

alunni portatori di handicaps da realizzare mediante la utilizzazione dei docenti, di ruolo o incaricati a tempo indeterminato, in servizio nella scuola media e in possesso di particolari titoli di specializzazione, che ne facciano richiesta, entro il limite di una unità per ciascuna classe che accolga alunni portatori di handicaps e nel numero massimo di sei ore settimanali. Le classi che accolgono alunni portatori di handicaps sono costituite con un massimo di 20 alunni. In tali classi devono essere assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psico-pedagogico e forme particolari di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti [...]. Le classi di aggiornamento e le classi differenziali previste dagli articoli 11 e 12 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, sono abolite».

Commenta Sagramola: «nell'ampio respiro culturale della legge le grandi enunciazioni pedagogiche e le profonde istanze di innovazione scolastica si traducono in coerente dettato giuridico»³³.

Da segnalare, inoltre, che con il D.P.R. 27 aprile 1978, n. 384, viene approvato il regolamento per l'esecuzione delle disposizioni contenute nell'art. 27 della legge n. 118/1971 in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici, poi abrogato e sostituito dal più recente D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503, *Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici*.

Per quanto riguarda la piena integrazione scolastica nella scuola materna occorrerà aspettare la legge n. 270/1982, dove all'art. 12 commi 2 e 3 si preveda che

«ciascuna sezione di scuola materna è costituita con un numero massimo di 30 bambini ed un numero minimo di 13 bambini, ridotti, rispettivamente, a 20 e a 10 per le sezioni che accolgono bambini portatori di handicaps. La consistenza complessiva delle dotazioni organiche dei ruoli provinciali della scuola materna è calcolata aggiungendo anche i posti di sostegno da istituire in ragione di regola di un posto ogni 4 bambini portatori di handicaps».

In realtà, come ha sottolineato sempre Sagramola, «la legge 270 sancisce *de iure* un'integrazione degli handicappati nella scuola materna che, *de facto*, aveva avuto realizzazione sin dalla statalizzazione di questo grado di scuola dall'anno scolastico 1968/69, per effetto della legge 18 marzo 1968, n. 444»³⁴.

Per la scuola seconda di secondo grado bisognerà attendere ancora dieci anni: solo grazie all'intervento della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 215/1987) si arriverà alla affermazione del diritto della persona con disabilità di frequentare le scuole secondarie superiori (resa attuativa con la C.M. n. 262 del 22 settembre 1988). Infatti, se da una parte «è vero che già nel 1977 erano state abolite nel nostro Paese le classi differenziali», dall'altra «fino a non molti anni fa i dirigenti scolastici potevano non consentire, laddove non ne supponessero l'utilità,

³³ O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati*, cit., p. 35.

³⁴ *Ibid.*, pp. 43-44.

l'accesso alle scuole superiori dei ragazzi disabili»³⁵.

Sarà solo con la sentenza della Corte Costituzionale n. 215/1987 che si arriverà alla dichiarazione di incostituzionalità della norma (art. 28 co. 3 L. n. 118/1971) che si limitava a «*facilitare* la frequenza della scuola secondaria superiore», agli invalidi anziché «*assicurarla*»³⁶. Fino alla sentenza n. 215/1987, infatti, la Corte costituzionale aveva tenuto distinti il “diritto allo studio” e il “diritto all’istruzione”, restringendo quest’ultimo al «mero diritto all’accesso alla struttura organizzativa»³⁷.

Nel frattempo, con la legge n. 326 del 1984 si stabilì che «nei diplomi di licenza della scuola media non è fatta menzione delle prove differenziate sostenute dagli alunni portatori di handicap».

La scelta in favore dell’introduzione della dimensione dell’integrazione nella scuola italiana compiuta nella metà degli anni ‘70 non fu fin da subito pacificamente e unanimemente accolta se qualche anno più tardi la Suprema Corte di Cassazione affermava che

«non esiste un diritto soggettivo perfetto di qualsiasi cittadino in età scolare dell’obbligo di essere ammesso alla scuola normale, essendo fatto espressamente salvo il potere dell’Amministrazione scolastica di escludere determinati soggetti gravemente handicappati con una valutazione di convenienza ed opportunità – sia oggettiva che soggettiva – come emerge dalla previsione della rilevante difficoltà dell’inserimento nella scolaresca nell’apprendimento. [...] un inserimento indiscriminato di handicappati - qualsiasi sia la gravità dell’handicap – sarebbe contrario, per l’inevitabile disfunzione della contemporanea presenza di alunni normodotati e di gravemente handicappati, al principio costituzionale del buon andamento dell’ufficio pubblico (art. 97)».

[Corte di Cassazione, sentenza n. 478 del 30 marzo 1981]

Come è stato sottolineato³⁸, in questa sentenza della Cassazione emerge un’idea di scuola come ufficio amministrativo e burocratico, lontana dallo spirito dei decreti delegati del 1974 e dalla visione dell’istituzione scolastica innanzitutto come “comunità educativa”.

Tale incertezza nella giurisprudenza ha avuto però breve durata in quanto già due anni più tardi la Corte Costituzionale nella sentenza n. 163/2003 affermava: «non

³⁵ G. ARCONZO, *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all’inclusione a vent’anni dalla legge n. 104 del 1992*, a cura di M. D’Amico-G. Arconzo, Franco Angeli, Milano 2013, p. 20.

³⁶ Corte Cost. sent. n. 215/1987. La sentenza fu poi attuata tramite la Circolare Ministeriale n. 262 del 22 settembre 1998. Si veda anche Corte. Cost., sent. n. 52/2000 e n. 226/2001; R. BELLÌ, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in «Giurisprudenza Costituzionale» (1987), pp. 1629 ss. e C. MORO, *L’eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in «Giurisprudenza Costituzionale» (1987), pp. 3064 ss.

³⁷ A. POGGI, Art. 34, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, vol. I, Utet, Torino 2006, p. 707.

³⁸ O. SAGRAMOLA, *L’inserimento scolastico degli handicappati*, cit., p. 164 ss.

sono costituzionalmente, oltre che moralmente, ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare sul piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica e mentale, hanno invece pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro».

La scelta per l'integrazione scolastica intrapresa a partire dalla metà degli anni '70 fu una scelta lungimirante e all'avanguardia rispetto alla situazione negli altri paesi europei: basti pensare che ancora nel 1997 la Corte Costituzionale Federale Tedesca si trovava a dover affermare che «secondo lo stato attuale delle conoscenze pedagogiche, una generale esclusione della possibilità di una formazione e istruzione congiunta degli alunni disabili con alunni non disabili può non essere più costituzionalmente giustificata»³⁹.

1.4 ... ed internazionale

A partire dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo* adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 laddove si proclamava che «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti» (art. 1), «senza distinzione alcuna di nascita o di altra condizione» (art. 2) si era dato avvio ad un lungo percorso per il pieno riconoscimento del diritto all'integrazione scolastica delle persone con disabilità. In seguito, il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore a distanza di dieci anni il 3 gennaio 1976 riconosceva «il diritto di ogni individuo all'istruzione che deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. L'istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile a tutti» (art. 13).

In precedenza, la *Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo* approvata il 20 novembre 1959 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva affermato solennemente che:

«1. Il fanciullo deve godere di tutti i Diritti enunciati nella presente Dichiarazione. Questi diritti devono essere riconosciuti: a tutti i fanciulli senza eccezioni, senza distinzioni o discriminazioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di censo, di nascita o di altra condizione relativa al fanciullo stesso o alla sua famiglia.

2. Il fanciullo deve godere di una speciale protezione; disposizioni legislative o altri provvedimenti devono garantirgli possibilità e facilitazioni perché egli possa svilupparsi in modo sano e normale fisicamente, intellettualmente, moralmente, spiritualmente e socialmente, in condizioni di libertà e dignità. Nell'approvazione di leggi relative a questo fine, l'interesse superiore del fanciullo deve essere determinante.

³⁹ German Federal Constitutional Court, *Integrated Schooling Case*, 8 ottobre 1997, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, vol. 96, p. 304, commentata in K. D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, 2006, pp. 507-509.

5. Il fanciullo, fisicamente e psichicamente minorato o socialmente disadattato, ha diritto al trattamento, all'istruzione, alle cure speciali richieste dal suo stato o dalla sua condizione».

Qualche anno più tardi, la risoluzione n. 3447 (XXX) approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 9 dicembre 1975 si proclamava solennemente la *Dichiarazione dei Diritti dei Portatori di Handicap* e si chiedeva che venissero intraprese azioni, su piano nazionale ed internazionale, affinché tale Dichiarazione costituisse una base ed un riferimento comuni per la protezione dei diritti delle persone con disabilità.

«1. Il termine “portatore di handicap” designa qualunque persona incapace di garantirsi per proprio conto, in tutto o in parte, le necessità di una vita individuale e/o sociale normale, in ragione di una minorazione, congenita o no, delle sue capacità fisiche o mentali.

2. Il portatore di handicap deve fruire di tutti i diritti enunciati nella presente Dichiarazione. Tali diritti debbono essere riconosciuti a tutti i portatori di handicap senza eccezione alcuna e senza distinzione o discriminazione per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica e di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di qualunque altra condizione relativa al portatore di handicap stesso o alla sua famiglia.

3. Il portatore di handicap ha un diritto connaturato al rispetto della sua dignità umana. Il portatore di handicap, quali che siano l'origine, la natura e la gravità delle sue difficoltà e deficienze, ha gli stessi diritti fondamentali dei suoi concittadini di pari età, il che comporta come primo e principale diritto quello di fruire, nella maggiore misura possibile, di un'esistenza dignitosa altrettanto ricca e normale.

[...]

6. Il portatore di handicap ha diritto a trattamenti medici, psicologici e funzionali, ivi compresi gli apparecchi di protesi e di ortesi; al riadattamento medico e sociale; all'istruzione, alla formazione, al riadattamento professionale, agli aiuti, ai consigli e agli altri servizi intesi a garantire la valorizzazione ottimale delle sue capacità ed attitudini e ad accelerare il processo della sua integrazione o reintegrazione sociale».

Si arriva quindi alla *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità* del 13 dicembre 2006⁴⁰ dove, all'art. 24 dedicato all'educazione, si afferma quanto segue:

Art. 24

«1. Gli Stati Parti riconoscono il diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Allo scopo di realizzare tale diritto senza discriminazioni e su base di pari opportunità, gli Stati Parti garantiscono un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un

⁴⁰ La Convenzione è stata adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, è entrata in vigore sul piano internazionale il 3 maggio 2008 ed è stata ratificata anche dall'Unione Europea il 23 dicembre 2010. Per ulteriori informazioni sulla Convenzione si rimanda all'apposito sito internet delle Nazioni Unite <http://www.un.org/disabilities/>. In precedenza l'ONU aveva approvato anche la *Dichiarazione dei Diritti del Bambino* (1959) e la *Dichiarazione dei diritti della persona con ritardo mentale* (1971).

apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita, finalizzati:

(a) al pieno sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell'autostima ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana;

(b) allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, sino alle loro massime potenzialità;

(c) a porre le persone con disabilità in condizione di partecipare effettivamente a una società libera.

2. Nell'attuazione di tale diritto, gli Stati Parti devono assicurare che:

(a) le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi in ragione della disabilità da una istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria;

(b) le persone con disabilità possano accedere su base di uguaglianza con gli altri, [...] ad un'istruzione primaria, di qualità e libera ed all'istruzione secondaria;

(c) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno;

(d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione;

(e) siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione.

3. Gli Stati Parti offrono alle persone con disabilità la possibilità di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed uguale partecipazione al sistema di istruzione ed alla vita della comunità. A questo scopo, gli Stati Parti adottano misure adeguate, in particolare al fine di:

(a) agevolare l'apprendimento del Braille, della scrittura alternativa, delle modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, delle capacità di orientamento e di mobilità ed agevolare il sostegno tra pari ed attraverso un mentore;

(b) agevolare l'apprendimento della lingua dei segni e la promozione dell'identità linguistica della comunità dei sordi;

(c) garantire che le persone cieche, sorde o sordocieche, ed in particolare i minori, ricevano un'istruzione impartita nei linguaggi, nelle modalità e con i mezzi di comunicazione più adeguati per ciascuno ed in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione.

4. Allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, gli Stati Parti adottano misure adeguate nell'impiegare insegnanti, ivi compresi insegnanti con disabilità, che siano qualificati nella lingua dei segni o nel Braille e per formare i dirigenti ed il personale che lavora a tutti i livelli del sistema educativo. Tale formazione dovrà includere la consapevolezza della disabilità e l'utilizzo di appropriate modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, e di tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità.

5. Gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione secondaria superiore, alla formazione professionale, all'istruzione per adulti ed all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e su base di uguaglianza con gli altri. A questo scopo, gli Stati Parti garantiscono che sia fornito alle persone con disabilità un accomodamento ragionevole».

Cronologia dei principali documenti internazionali ONU	
1945	<i>Carta delle Nazioni Unite</i>
1948	<i>Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo</i> (artt. 1; 2; 25)
1959	<i>Dichiarazione dei diritti del fanciullo</i> (quinto principio)
1969	<i>Dichiarazione sul progresso e lo sviluppo sociale</i> , mira anche alla «protezione dei diritti e alla garanzia del benessere dei fanciulli, dei vecchi e degli inabili [...] e della protezione dei disadattati fisici e mentali» (art. 11, lett. c).
1971	<i>Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardi mentali</i>
1975	<i>Dichiarazione sui diritti delle persone disabili</i>
1991	<i>Principi per la protezione delle persone con malattie mentali e per il miglioramento della cura della salute mentale</i> (c.d. <i>Principles</i>)
1993	<i>Regole standard per l'uguaglianza di opportunità delle persone con disabilità</i> , adottata dall'Assemblea Generale ONU, risoluzione 20 dicembre 1993, n. 48/96
2006	<i>Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità</i> (art. 24)

La convenzione dell'ONU del 2006 è stata ratificata dal Parlamento italiano e resa esecutiva con la legge n. 18/2009⁴¹, vincolando così il nostro Paese al mantenimento di certi parametri internazionalmente condivisi. Analogamente, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*⁴² prevede che «ogni persona ha diritto all'istruzione» (art. 14), che «tutte le persone sono uguali davanti alla legge» (art. 20), che «è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, [...] sulla disabilità» (art. 21) e che «l'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità» (art. 26).

In precedenza, già la *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, adottata il 9 dicembre 1989 da 11 dei 12 Stati membri della C.E.E. all'art. 26 affermava che

⁴¹ Legge 3 marzo 2009, n. 18, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità». In particolare, l'art. 24 della Convenzione pone a carico degli Stati il compito di dar vita ad un sistema educativo che preveda l'integrazione scolastica delle persone con disabilità a tutti i livelli e offra, nel corso dell'intera vita, possibilità di istruzione finalizzate: al pieno sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell'autostima ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana; allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, fino al loro massimo potenziale; a mettere in grado le persone con disabilità di partecipare effettivamente a una società libera.

⁴² *Carta dei diritti dell'Unione Europea* (detta anche Carta di Nizza), 2010/C 83/02, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 marzo 2010.

«ogni persona portatrice di handicap, a prescindere dall'origine e dalla natura dell'handicap, deve poter beneficiare di concrete misure aggiuntive intese a favorire l'inserimento sociale e professionale. Tali misure devono riguardare la formazione professionale, l'ergonomia, l'accessibilità, la mobilità, i mezzi di trasporto e l'alloggio e devono essere in funzione della capacità degli interessati».

Allo stesso modo, sono da menzionare anche le *Conclusioni del Consiglio e dei Ministri dell'Istruzione degli Stati membri del 14 maggio 1987* relative all'adozione di un programma di collaborazione europea sull'integrazione dei portatori di handicap nell'ambito scolastico e la *Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'Istruzione dei Paesi membri del 31 maggio 1990*, in ordine all'integrazione dei bambini e dei giovani minorati nel sistema scolastico ordinario.

Ma è soprattutto negli ultimi anni che le istituzioni europee si sono concentrate sul tema in oggetto, come emerge dall'ampio documento di lavoro⁴³ pubblicato nel 2014 dalla Commissione Europea laddove si prova a tracciare un primo bilancio sul livello di implementazione delle indicazioni introdotte dalla Convenzione ONU del 2006.

Con riferimento all'art. 24 (*Educazione*), innanzitutto il documento ricorda che, ai sensi dell'art. 165 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁴⁴ le istituzioni europee nell'ambito delle politiche dell'istruzione e della formazione hanno una competenza "di supporto e sostegno", potremmo dire residuale, rispetto alle politiche dei singoli Stati Membri che mantengono, in questa materia, piena titolarità sul contenuto e l'organizzazione del sistema di istruzione e formazione. Le istituzioni comunitarie possono però promuovere attività volte ad una maggior cooperazione tra gli Stati Membri (si pensi per esempio al programma Erasmus).

Già la comunicazione del 2008 della Commissione Europea intitolata *Improving Competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools* aveva affermato come obiettivo prioritario quello di raggiungere una

⁴³ EUROPEAN COMMISSION, *Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union*, Commission Staff Working Document, [SWD(2014) 182 final], 5 giugno 2014, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_182_en.pdf, pp. 27-30.

⁴⁴ Articolo 165 - (ex articolo 149 del TCE): «1. L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche. [...] 2. L'azione dell'Unione è intesa: a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento; a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri; a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative e a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa; a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza [...]».

piena integrazione supportando le persone con disabilità e bisogni educativi speciali tramite un ripensamento delle politiche volte a diffondere sempre più una didattica personalizzata e ad aumentare la collaborazione tra istituzioni scolastiche e tra scuole e realtà del territorio.

Anche *Youth on the Move*⁴⁵, una delle iniziative principali della strategia Europa 2020, include azioni per lo scambio di buone pratiche in questo ambito.

Nel 2012 la Commissione Europea ha pubblicato un dossier contenente un punto sintetico sulle politiche e le prassi diffuse a livello europeo⁴⁶: a livello Europeo si stima che gli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali sia pari al 4,1% del totale (a.s. 2010/2011): di questi quasi il 40% frequenta scuole speciali separate o sono inseriti in contesti scolastici carenti di un adeguato supporto educativo.

Dallo studio emerge anche che la percentuale di abbandoni scolastici tra gli studenti con disabilità (età 18-24) è del 25% contro la media UE del 12,4%; nella fascia d'età tra i 30-34 anni, solo il 24% delle persone con disabilità ha completato un percorso di istruzione terziaria, a fronte del 36% delle persone senza disabilità.

Inoltre, si sottolineano notevoli differenze tra gli Stati Membri e si segnala la necessità di armonizzare le definizioni e le terminologie adottate in quest'ambito.

Il documento, infine, ricorda anche l'attività dell'Agenzia Europea per i Bisogni Speciali e l'Educazione Inclusiva (*European Agency for Special Needs and Inclusive Education - EASNIE*)⁴⁷ che vuole essere una piattaforma per la cooperazione e lo sviluppo delle politiche sull'integrazione scolastica.

Infine, occorre menzionare la comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo del 15 novembre 2010 intitolata "*Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere*" dove, al punto 5 dedicato al tema "Istruzione e formazione", si afferma:

«Nella fascia di età compresa tra i 16 e i 19 anni il tasso di descolarizzazione è pari al 37% per le persone gravemente disabili e al 25% per le persone parzialmente disabili, rispetto al 17% per le persone che non soffrono di alcuna disabilità¹⁷. I bambini con una grave disabilità incontrano difficoltà e talvolta subiscono una segregazione nell'accesso all'istruzione generale.

I disabili, in particolare i bambini, devono essere integrati in modo appropriato nel sistema educativo generale e beneficiare di un sostegno individuale nell'interesse del

⁴⁵ Risoluzione del Parlamento Europeo su Gioventù in movimento: un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea, COM(2010) 477 definitivo, Bruxelles, 15 settembre 2010.

⁴⁶ COMMISSIONE EUROPEA-NESSE, *Education and disability/special needs: policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special educational needs in the EU, An independent report prepared for the European Commission by the NESSE network of experts*, 2012, <http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/activities/reports/disability-specialneeds-1>. Si veda anche il dossier Commissione Europea, *Support for children with special educational needs (SEN)*, 2013.

⁴⁷ Si veda il sito <http://www.european-agency.org/>.

bambino. Pur rispettando pienamente la responsabilità degli Stati membri per quanto concerne il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema educativo, la Commissione sosterrà l'obiettivo di un insegnamento e di una formazione di qualità che favoriscono l'inclusione nel quadro dell'iniziativa *Youth on the move* (gioventù in movimento). Essa permetterà alle persone con disabilità di informarsi meglio sui livelli e le possibilità di formazione e migliorerà la loro mobilità favorendo la loro partecipazione al programma per l'apprendimento permanente.

L'UE sosterrà, attraverso il quadro strategico "ET 2020" per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione¹⁸, le misure nazionali volte a eliminare gli ostacoli giuridici e organizzativi che impediscono alle persone con disabilità l'accesso all'istruzione generale e ai sistemi di apprendimento permanente; a fornire un sostegno tempestivo all'istruzione accessibile a tutti e all'apprendimento personalizzato nonché all'identificazione anticipata dei bisogni specifici; a garantire una formazione e un sostegno adeguati per le figure professionali a tutti i livelli del sistema educativo e ad elaborare relazioni sui tassi di partecipazione e i risultati ottenuti».

1.5 Quanti alunni con disabilità?

La presenza degli alunni con disabilità nel sistema nazionale di istruzione è notevolmente cresciuta nel corso degli ultimi anni, passando dalle 167.804 unità nell'a.s. 2004/2005 alle 234.788 unità nell'a.s. 2014/2015, pari al 2,7% del numero complessivo degli alunni frequentanti⁴⁸. Se si confronta tale numero con quello registrato dieci anni fa, l'incremento è pari al 39,9%. Tale crescita è particolarmente significativa se si considera che il numero complessivo degli alunni frequentanti il sistema scolastico, nello stesso periodo, ha visto addirittura una lieve diminuzione (-0,4%).

L'incidenza degli alunni con disabilità sul totale degli alunni frequentanti le scuole italiane, considerate nel loro complesso, è progressivamente aumentata nel corso dell'ultimo decennio; infatti, nell'a.s.2014/2015 tale percentuale si è attestata intorno al 2,7%, mentre nell'a.s.2004/2005 era pari all'1,9%.

Il 9,5% degli alunni con disabilità si colloca nella scuola dell'infanzia, contro il 18,3% degli alunni totali frequentanti tale ordine; il 37% si colloca nella scuola primaria, contro il 31,9% del totale degli alunni; il 28,5% nella scuola secondaria di I grado, contro il 19,6% degli alunni frequentanti tale ordine scolastico; il 25% degli alunni con certificazione di disabilità è inserita nella scuola secondaria di II grado, contro il 30,3% degli alunni nel loro complesso.

Gli alunni con disabilità sono distribuiti diversamente sul territorio italiano: la loro incidenza percentuale oscilla complessivamente fra il 2,5% e il 2,9% nelle quattro macroaree del Paese, con notevoli variazioni tra le regioni (Tav.6). Osservando la distribuzione regionale, infatti, la percentuale di alunni con disabilità sul totale degli alunni oscilla da un minimo del 2% per la Basilicata ad

⁴⁸ I dati riportati in questo paragrafo sono tratti da MIUR, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità a.s.2014/2015*, MIUR - Ufficio di Statistica, novembre 2015.

un massimo del 3,3% per l'Abruzzo.

Relativamente alle tipologie di disabilità, sul numero complessivo di alunni con disabilità frequentanti le scuole, sia statali che non statali, di ogni ordine e grado, il 95,8% è portatore di disabilità psicofisica (Tav. 11), di cui il 65,3% (152.551 alunni) presenta una disabilità intellettiva, il 3,5% (8.080 alunni) una disabilità motoria e il 27% (62.991 alunni) è portatore di altro tipo di disabilità (tale categoria comprende problemi psichiatrici precoci, disturbi specifici di apprendimento, qualora certificati in comorbidità con altri disturbi, e sindrome da deficit di attenzione e iperattività - Adhd). L'1,6% (3.638 unità) è portatore invece di una disabilità visiva e il 2,7% (6.217 alunni) di una disabilità uditiva.

1.6 La normativa vigente

«Il quadro della normativa del settore è di “qualità” molto scarsa, non può non essere considerato notevolmente frammentario e disarmonico, e risulta di difficile lettura sia per i genitori, sia per gli operatori scolastici. In una materia come quella in esame, che riguarda diritti fondamentali di una parte cospicua della popolazione nazionale, degli alunni, ma di riflesso anche delle loro famiglie, ciò si dovrebbe evitare, perché risulta in contrasto col principio per il quale tutte le Istituzioni repubblicane devono facilitare l'individuazione delle regole applicabili, rendere gli interessati consapevoli dei loro diritti e consentire senza indugio l'applicazione di tali regole in sede amministrativa, prima ancora che in sede giurisdizionale».

[Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017]

Il principale riferimento normativo da cui non si può prescindere quando si tratta dell'integrazione scolastica delle persone con disabilità è la legge n. 104/1992 che, per utilizzare le parole della nostra Corte Costituzionale, costituisce una «prima, significativa risposta al pressante invito [...] di garantire la condizione giuridica del portatore di handicap»⁴⁹ e che perciò «persegue un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicaps»⁵⁰.

Come si è visto in precedenza, l'art. 7 della legge n. 517 del 1977⁵¹ aveva abolito definitivamente le classi differenziali previste dalla legge n. 1859 del 1962⁵² per gli «alunni disadattati scolastici», con una scelta lungimirante e all'avanguardia rispetto alla situazione negli altri paesi europei. In precedenza, la legge n. 118 del 1971 aveva già disposto, pur senza abolire formalmente il modello delle scuole

⁴⁹ Corte Cost. sent. n. 325/1996.

⁵⁰ Corte Cost. sent. n. 406/1992.

⁵¹ Legge 4 agosto 1977, n. 517, “Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico”.

⁵² Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, “Istituzione e ordinamento della scuola media statale”.

speciali, che l'istruzione dell'obbligo dei bambini con disabilità avvenisse «nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali»⁵³.

Con la legislazione del 1992, si compie un grande passo in avanti, con un ulteriore cambiamento di prospettiva: come ha sottolineato la stessa Corte Costituzionale, infatti, con tale provvedimento il legislatore «non si fosse limitato ad innalzare il livello di tutela in favore dei soggetti disabili, ma segnasse un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati ora quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività»⁵⁴.

Il passaggio è notevole ancorché non definitivo, poiché per superare definitivamente un'impostazione di tipo separatista, si è dovuto attendere la sentenza della Corte Costituzionale n. 52 del 2000 con la quale si è precisato che «l'istruzione dell'obbligo per i portatori di handicap deve ormai avvenire non più con gli strumenti delle classi differenziali, ma nelle classi normali della scuola pubblica, salvo ipotesi residuali ed eccezionali di sezioni staccate della scuola statale in centri di degenza e ricovero»⁵⁵.

La legge n. 104/1992 si apre innanzitutto fornendo la definizione di «persona handicappata» come «colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione» (art. 3, comma 1).

La persona con disabilità «ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative» (art. 3, comma 2).

«Gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua sono effettuati dalle unità sanitarie locali mediante le commissioni mediche di cui all'art. 1 della L. 15 ottobre 1990, n. 295, che sono integrate da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unità sanitarie locali» (art. 4).

Inoltre la legge n. 104/1992 introduce alcuni documenti fondamentali che accompagnano il percorso scolastico degli alunni con disabilità quali la *Diagnosi funzionale*, il *Profilo dinamico funzionale* e il *Piano educativo individualizzato* (art. 12): questi ultimi sono per la legge in questione «i momenti concreti in cui si

⁵³ Art. 28 co. 2 legge 30 marzo 1971, n. 118, «Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili».

⁵⁴ Corte Cost. sent. n. 167/1999.

⁵⁵ Corte Cost. sent. n. 52/2000.

esercita il diritto all'istruzione e all'educazione dell'alunno con disabilità. Da ciò il rilievo che ha la realizzazione di tali documenti, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione scolastica, degli organi pubblici che hanno le finalità della cura della persona e della gestione dei servizi sociali ed anche delle famiglie»⁵⁶.

art. 12 - Diritto all'educazione e all'istruzione

1. Al bambino da 0 a 3 anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido.
2. È garantito il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie.
3. L'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione.
4. 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.

[L. n. 104/1992]

L'assistenza di base, di competenza della scuola, va intesa come il primo segmento della più articolata assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale dettagliata dall'art. 13, comma 3, della L. n. 104/1992: «nel sistema vigente l'assistenza di base gestita dalle scuole è attività interconnessa con quella educativa e didattica: queste tre tipologie di azioni devono concorrere tutte insieme all'integrazione della persona disabile secondo un progetto unitario che vede coinvolti tutti gli operatori (dirigenti scolastici, docenti, collaboratori scolastici, genitori, tecnici della riabilitazione, ecc.) in un unico disegno formativo che la norma definisce come Piano Educativo Individualizzato. Il PEI, a sua volta, si colloca all'interno della più generale progettualità delle scuole autonome che, ai sensi del D.P.R. n. 275/99, sono tenute a redigere il Piano dell'Offerta Formativa (POF), nel quale sono indicati i criteri e le modalità organizzative dell'intero servizio formativo che ciascuna istituzione intende attuare, anche in relazione alle varie e diversificate esigenze degli alunni e delle famiglie»⁵⁷.

Dal combinato disposto degli artt. 12 e 13 della L. 104/1992 consegue che «l'organizzazione scolastica deve riconoscere la presenza di tale esigenza specifica di istruzione e formazione, adeguando a tale finalità la propria struttura, reclutamento e finanziamento»⁵⁸. Il modello italiano esclude in principio la separazione in classi diverse speciali, degli alunni con disabilità o difficoltà

⁵⁶ MIUR, *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, nota MIUR prot. 4274 del 4 agosto 2009, pp. 6-7 (<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/prot427409>).

⁵⁷ Nota MIUR 30 novembre 2001, prot. 3390 "Assistenza di base agli alunni in situazione di handicap".

⁵⁸ Cfr. A. PAVAN, *La "delicata" questione della continuità educativo-didattica*, in «Giurisprudenza di merito», n. 6, 2010, pp. 1482 ss., riconosce la «necessità di garantire in via sostanziale il diritto all'integrazione del minore disabile».

cognitive⁵⁹, ma richiede di adeguare l'esistente sistema scolastico, in quanto parte del percorso di formazione, istruzione ed educazione della persona». La partecipazione della persona con disabilità «al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce, infatti, un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare la potenzialità dello svantaggiato (Corte Cost. n. 215/1987), essendo pertanto necessario assicurare la effettiva fruizione di questo diritto attraverso «misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione» (Corte Cost. n. 215/1987)⁶⁰.

Anche la legge 104/1992 non fu esente da critiche: da un lato si riscontrava in essa una «concezione statica dell'handicap, evidenziata anche dalla mancata considerazione della distinzione tra la disabilità intellettiva e quella psichica» dall'altra si registrava «la scarsa novità dei suoi contenuti, ritenendo la legge una trascrizione sintetica di disposizioni già esistenti o rimarcando come essa spesso si limiti ad enunciare dei principi senza renderli effettivamente esigibili dagli interessati, in quanto subordina gli obblighi dei soggetti pubblici ai vincoli di bilancio e alla loro discrezionalità amministrativa»⁶¹.

Accanto alla legge 104/1992 un altro importante riferimento legislativo è rappresentato dal Testo Unico emanato con il Decreto Legislativo n. 297/1994⁶² (artt. dal 312 al 326): in particolare si richiamano gli artt. 314 (*Diritto all'educazione ed all'istruzione*), 315 (*Integrazione scolastica*), 316 (*Modalità di attuazione dell'integrazione scolastica*), 317 (*Gruppi di lavoro per l'integrazione scolastica*), e 318 (*Valutazione del rendimento e prove d'esame*).

Tra la normativa scaturita dalla legge n. 104/1992 si segnalano anche la C.M. n. 181 del 5 giugno 1993, con la quale viene abolita «la presentazione del *certificato di sana e robusta costituzione* sia per i normodotati che per handicappati», il D.M. n. 226 del 1995 con il quale si provvede al riordino dei corsi di specializzazione per le attività di sostegno, a cui seguono le O. M. n. 72 e n. 169 del 1996 che regolano le modalità organizzative dei corsi di specializzazione.

Un importante riferimento è costituito anche dalla legge n. 67 del 1° marzo 2006,

⁵⁹ Parzialmente diverso sembra invece l'atteggiamento della CEDU la quale, chiamata in numerose occasioni a valutare la compatibilità con l'art. 14 CEDU e art. 2 del Primo Protocollo (che prevede il diritto all'istruzione) della assegnazioni a classi speciali in particolare di studenti rom, non sembra discutere la legittimità in sé di tale tipo di soluzione organizzativo-educativa, quanto piuttosto la fondatezza e non discriminatorietà dei motivi posti alla base della scelta degli studenti da destinarvi (cfr. da ultimo i casi *D. H. v Repubblica Ceca*, n. 57325/00, 13 novembre 2007, Grand Chamber; *Orsus e altri v Croazia*, n. 15766/03, 16 marzo 2010, Grand Chamber; *Sampani e altri v Grecia*, n. 59608/09, 11 dicembre 2012).

⁶⁰ Cfr. S. PENASA *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, a cura di F. Cortese, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, pp. 18-19.

⁶¹ S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., p. 193.

⁶² D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 1994, "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado".

laddove si individuano due possibili forme di violazione della parità di trattamento delle persone con disabilità: una discriminazione *diretta*, laddove, «per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga» e una discriminazione *indiretta* che si ha quando «una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone»⁶³.

Infine, occorre menzionare anche la legge n. 4/2004 (c.d. Legge Stanca) con la quale, al termine dell'anno europeo del disabile (2003) il legislatore italiano provvede a dettare disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informativi, mirando così a superare il c.d. "*digital divide*": con tale provvedimento si estende il concetto di accessibilità anche agli strumenti didattici e formativi utilizzati nelle scuole di ogni ordine e grado.

Per quanto riguarda gli atti del Ministero dell'Istruzione, il principale punto di riferimento, che costituisce ad oggi una sorta di *testo unico* per l'integrazione scolastica in Italia, sono le *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità* emanate nel 2009⁶⁴: in esso vengono raccolte «una serie di direttive che hanno lo scopo, nel rispetto dell'autonomia scolastica e della legislazione vigente, di migliorare il processo di integrazione degli alunni con disabilità»⁶⁵.

Nella 2ª parte del documento, dedicata agli aspetti organizzativi, si individuano i vari ruoli e le distinte responsabilità.

- *Ruolo degliUSR*: promuovono accordi di collaborazione, gruppi di lavoro tra le istituzioni (fra gli enti territoriali (Regione, USR, enti locali), i servizi (ASL, cooperative, comunità educative ecc..) e le istituzioni scolastiche), promuovono e sostengono attività di formazione e la creazione di reti territoriali di scuole.

- *Ruolo del Dirigente Scolastico*: è il garante dell'offerta formativa che viene progettata ed attuata dall'istituzione scolastica; può individuare una figura "strumentale", per le iniziative di organizzazione e di cura della documentazione; ha il dovere di coinvolgere attivamente le famiglie e garantire la loro partecipazione durante l'elaborazione del PEI e di curare il raccordo con le diverse realtà territoriali.

Qualora, per specifiche condizioni di salute dell'alunno (di cui deve essere edotto il Dirigente Scolastico) o per particolari situazioni di contesto, non fosse realmente possibile la frequenza scolastica per tutto l'orario, è necessario che sia programmato un intervento educativo e didattico rispettoso delle peculiari

⁶³ Art. 2, Legge n. 67 del 1° marzo 2006, "Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni".

⁶⁴ MIUR, *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, nota MIUR prot. 4274 del 4 agosto 2009.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 3.

esigenze dell'alunno e, contemporaneamente, finalizzato al miglioramento delle abilità sociali, al loro potenziamento e allo sviluppo degli apprendimenti anche nei periodi in cui non è prevista la presenza in classe.

Sulla base di tale assunto, è contraria alle disposizioni della Legge 104/92, la costituzione di laboratori che accolgano più alunni con disabilità per quote orarie anche minime e per prolungati e reiterati periodi dell'anno scolastico.

L'istituzione dei Gruppi di Lavoro per l'Inclusione (GLI) in ogni istituzione scolastica è obbligatoria, poiché tale decisione non rientra nella sfera di discrezionalità dell'autonomia funzionale. Per tale motivo il Dirigente Scolastico ha l'onere di intraprendere ogni iniziativa necessaria affinché i Gruppi in questione vengano istituiti, individuando anche orari compatibili per la presenza di tutte le componenti chiamate a parteciparvi.

L'insegnante per le attività di sostegno non può essere utilizzato per svolgere altro tipo di funzioni se non quelle strettamente connesse al progetto d'integrazione, qualora tale diverso utilizzo riduca anche in minima parte l'efficacia di detto progetto.

Relativamente al passaggio dal primo al secondo ciclo di istruzione o nei passaggi intermedi, è opportuno che i Dirigenti Scolastici coinvolti prevedano forme di consultazione obbligatorie fra gli insegnanti della classe frequentata dall'alunno con disabilità e le figure di riferimento per l'integrazione delle scuole coinvolte, al fine di consentire continuità operativa e la migliore applicazione delle esperienze già maturate nella relazione educativo-didattica e nelle prassi di integrazione con l'alunno con disabilità (anche tramite l'attivazione di progetti sperimentali che, sulla base di accordi fra le istituzioni scolastiche e nel rispetto della normativa vigente anche contrattuale, consentano che il docente del grado scolastico già frequentato partecipi alle fasi di accoglienza e di inserimento nel grado successivo).

Particolarmente importante è la consegna della documentazione riguardante l'alunno con disabilità al personale del ciclo o grado successivo.

La partecipazione delle famiglie degli alunni con disabilità al processo di integrazione avviene mediante una serie di adempimenti previsti dalla legge: infatti, ai sensi dell'art 12 comma 5 della L. n. 104/92, la famiglia ha diritto di partecipare alla formulazione del Profilo Dinamico Funzionale e del PEI, nonché alle loro verifiche.

La recente Legge n. 107/2015, tra le numerose deleghe previste all'art. 1, comma 181, ha previsto alla lettera c) l'emanazione di un decreto legislativo volto a promuovere l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e il riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione attraverso:

- «1) la ridefinizione del ruolo del personale docente di sostegno al fine di favorire l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, anche attraverso l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria;

- 2) la revisione dei criteri di inserimento nei ruoli per il sostegno didattico, al fine di garantire la continuità del diritto allo studio degli alunni con disabilità, in modo da rendere possibile allo studente di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine o grado di istruzione;
- 3) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale;
- 4) la previsione di indicatori per l'autovalutazione e la valutazione dell'inclusione scolastica;
- 5) la revisione delle modalità e dei criteri relativi alla certificazione, che deve essere volta a individuare le abilità residue al fine di poterle sviluppare attraverso percorsi individuati di concerto con tutti gli specialisti di strutture pubbliche, private o convenzionate che seguono gli alunni riconosciuti disabili ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e della legge 8 ottobre 2010, n. 170, che partecipano ai gruppi di lavoro per l'integrazione e l'inclusione o agli incontri informali;
- 6) la revisione e la razionalizzazione degli organismi operanti a livello territoriale per il supporto all'inclusione;
- 7) la previsione dell'obbligo di formazione iniziale e in servizio per i dirigenti scolastici e per i docenti sugli aspetti pedagogico-didattici e organizzativi dell'integrazione scolastica;
- 8) la previsione dell'obbligo di formazione in servizio per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, rispetto alle specifiche competenze, sull'assistenza di base e sugli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali relativi al processo di integrazione scolastica;
- 9) la previsione della garanzia dell'istruzione domiciliare per gli alunni che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 12, comma 9, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

Tale impegno si è realizzato con l'emanazione del D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 66 (*Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità*).

Dopo aver affermato all'art. 1 che «l'inclusione scolastica è 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 studenti; il decreto ricorda che «la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica è parte integrante del procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche previsto dall'articolo 6 del D.P.R. 28 marzo 2013, n. 80», si prevede, tra le altre novità, all'art. 8 che «ciascuna istituzione scolastica, nell'ambito della definizione del Piano triennale dell'offerta formativa, predispone il Piano per l'inclusione che definisce le modalità per l'utilizzo coordinato delle risorse, compresi il superamento delle barriere e l'individuazione dei facilitatori del contesto di riferimento nonché per progettare e programmare gli interventi di miglioramento della qualità dell'inclusione scolastica.

All'art. 15 si prevede poi l'istituzione di un "Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica", presieduto dal Ministro dell'istruzione o da un suo delegato e composto da rappresentante delle Associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative sul territorio nazionale nel campo

dell'inclusione scolastica, da studenti nonché da altri soggetti pubblici e privati, comprese le istituzioni scolastiche, nominati dal Ministro dell'istruzione con i seguenti compiti:

- a) analisi e studio delle tematiche relative all'inclusione delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con disabilità certificata a livello nazionale e internazionale;
- b) monitoraggio delle azioni per l'inclusione scolastica;
- c) proposte di accordi inter-istituzionali per la realizzazione del progetto individuale di inclusione;
- d) proposte di sperimentazione in materia di innovazione metodologico-didattica e disciplinare;
- e) pareri e proposte sugli atti normativi inerenti l'inclusione scolastica.

Infine, all'art. 16 (*Istruzione domiciliare*) si prevede che le istituzioni scolastiche, in collaborazione con l'USR, gli enti locali e le ASL, «individuano azioni per garantire il diritto all'istruzione» agli studenti «per i quali sia accertata l'impossibilità della frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione, anche non continuativi, a causa di gravi patologie certificate, anche attraverso progetti che possano avvalersi dell'uso delle nuove tecnologie».

1.7 L'accertamento della disabilità e il Profilo di funzionamento

Mentre in precedenza l'accertamento della disabilità era effettuato dal collegio istituito presso le Aziende Sanitarie Locali, su richiesta documentata dei genitori; oggi la domanda per l'accertamento della disabilità in età evolutiva di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 è presentata all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che vi dà riscontro non oltre 30 giorni dalla data di presentazione (art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 66/2017).

Allo stesso modo il precedente D.P.C.M. n. 185/2006 (*Regolamento recante modalità e criteri per l'individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di handicap*) all'art. 2 prescriveva che tale accertamento è «da effettuarsi in tempi utili rispetto all'inizio dell'anno scolastico e comunque non oltre trenta giorni dalla ricezione della richiesta»⁶⁶.

Di solito, la tempistica per la presentazione delle domande di accertamento è la seguente:

- per i bambini di prima scolarizzazione (attraverso l'iscrizione al nido, alla scuola dell'infanzia o alla scuola primaria): di norma, entro il 31 dicembre dell'anno precedente all'inizio della frequenza scolastica;
- per bambini che stanno frequentando già frequentando l'istituzione scolastica: entro al più tardi i mesi di aprile-maggio.

Quindi verrà redatto un verbale recante:

⁶⁶ Tale regolamento è abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2019.

- l'indicazione della patologia stabilizzata o progressiva accertata con riferimento alle classificazioni internazionali dell'OMS;
- la specificazione dell'eventuale carattere di particolare gravità della medesima;
- l'eventuale termine di rivedibilità dell'accertamento effettuato.

Inoltre, l'art. 3 del DPCM n. 185/2006 anticipa a fine luglio dell'anno antecedente la frequenza degli alunni, le risposte alle richieste (da effettuarsi entro giugno) di risorse umane e materiali, fra le quali ad esempio le ore di sostegno didattico, il numero di collaboratori e collaboratrici scolastiche formati per l'assistenza igienica agli alunni con grave disabilità da richiedere all'USR. In precedenza (D.P.R. n. 24/1994) il Profilo Dinamico Funzionale veniva redatto dopo due mesi di osservazione dall'inizio dell'anno scolastico e conseguentemente il Piano Educativo Individualizzato ed il successivo piano degli studi personalizzato era stilato in seguito e quindi a ridosso del periodo natalizio, lasciando l'alunno privo di un progetto didattico per oltre un trimestre. In particolare per alunni iscritti per la prima volta è opportuno convocare la famiglia e redigere insieme a loro il Pdf e il PEI.

Una volta accertata la disabilità (fase di competenza medico-legale dell'INPS) la famiglia trasmette la certificazione di disabilità:

- all'Unità di Valutazione Multidisciplinare dell'ASL di residenza, per la redazione del Profilo di Funzionamento secondo l'ICF;
- al comune di residenza, per la predisposizione del Progetto individuale previsto dall'art. 14 della l. n. 328/2000;
- all'istituzione scolastica, per la redazione del PEI.

Successivamente all'accertamento della condizione di disabilità delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti ai sensi dell'articolo 3, è redatto un profilo di funzionamento secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ai fini della formulazione del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, nonché per la predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI)⁶⁷.

[L. n. 104/1992]

La redazione del *Profilo di funzionamento*, che a partire dal 1° gennaio 2019 sostituirà la *diagnosi funzionale* e il *profilo dinamico-funzionale*, è compito dell'unità di valutazione multidisciplinare di cui al D.P.R. 24 febbraio 1994, composta da:

- a) un medico specialista o un esperto della condizione di salute della persona;
- b) uno specialista in neuropsichiatria infantile;
- c) un terapeuta della riabilitazione;

⁶⁷ Il comma 5 è riportato nella versione modificata e aggiornata ex art. 5 D.Lgs. n. 66/2017.

- d) un assistente sociale o un rappresentante dell'Ente locale di competenza che ha in carico il soggetto.

I genitori o chi ne esercita la responsabilità trasmettono la certificazione di disabilità all'unità di valutazione multidisciplinare, all'ente locale competente e all'istituzione scolastica, rispettivamente ai fini della predisposizione del Profilo di funzionamento, del Progetto individuale e del PEI.

Il *Profilo di funzionamento*, come richiamato dal recente D.Lgs. n. 66/2017:

- a) è il documento propedeutico e necessario alla predisposizione del Progetto Individuale e del PEI;
- b) definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali necessarie per l'inclusione scolastica;
- c) è redatto con la collaborazione dei genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente con disabilità, nonché con la partecipazione di un rappresentante dell'amministrazione scolastica, individuato preferibilmente tra i docenti della scuola frequentata;
- d) è aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona.

La *Diagnosi funzionale* viene descritta nel D.P.R. del 24 febbraio 1994⁶⁸ "*Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap*".

1. Per diagnosi funzionale si intende la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico dell'alunno in situazione di handicap.

2. Alla diagnosi funzionale provvede l'unità multidisciplinare composta: dal medico specialista nella patologia segnalata, dallo specialista in neuropsichiatria infantile, dal terapeuta della riabilitazione, dagli operatori sociali in servizio presso la unità sanitaria locale o in regime di convenzione con la medesima. La diagnosi funzionale deriva dall'acquisizione di elementi clinici e psico-sociali.

Gli elementi clinici si acquisiscono tramite la visita medica diretta dell'alunno e l'acquisizione dell'eventuale documentazione medica preesistente. Gli elementi psico-sociali si acquisiscono attraverso specifica relazione in cui siano ricompresi:

a) i dati anagrafici del soggetto; b) i dati relativi alle caratteristiche del nucleo familiare (composizione, stato di salute dei membri, tipo di lavoro svolto, contesto ambientale, ecc.).

3. La diagnosi funzionale, si articola necessariamente nei seguenti accertamenti:

a) l'anamnesi fisiologica e patologica prossima e remota del soggetto, con particolare riferimento alla nascita (in ospedale, a casa, ecc.), nonché alle fasi dello sviluppo neuro-psicologico da zero a sedici anni ed inoltre alle vaccinazioni, alle malattie riferite e/o

⁶⁸ Poi aggiornato e integrato dal DPCM n. 185 del 23 febbraio 2006, n. 185, recante il "Regolamento recante modalità e criteri per l'individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di handicap".

repertate, agli eventuali periodi di ospedalizzazione, agli eventuali programmi terapeutici in atto, agli eventuali interventi chirurgici, alle eventuali precedenti esperienze riabilitative;

b) diagnosi clinica, redatta dal medico specialista nella patologia segnalata (rispettivamente neuropsichiatra infantile, otorinolaringoiatra, oculista, ecc.)

4. [...] deve tenere particolarmente conto delle potenzialità registrabili in ordine ai seguenti aspetti:

a) cognitivo, esaminato nelle componenti: livello di sviluppo raggiunto e capacità di integrazione delle competenze;

b) affettivo-relazionale, esaminato nelle componenti: livello di autostima e rapporto con gli altri;

c) linguistico, esaminato nelle componenti: comprensione, produzione e linguaggi alternativi;

d) sensoriale, esaminato nella componente: tipo e grado di deficit con particolare riferimento alla vista, all'udito e al tatto;

e) motorio-prassico, esaminato nelle componenti: motricità globale e motricità fine;

f) neuropsicologico, esaminato nelle componenti: memoria, attenzione e organizzazione spazio temporale;

g) autonomia personale e sociale.

5. Degli accertamenti sopra indicati viene redatta una [...] scheda riepilogativa.

Alla diagnosi funzionale segue il *Profilo dinamico funzionale* che, aggiornato a conclusione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado e durante il corso di istruzione secondaria superiore, ha il compito di indicare in via prioritaria, dopo un primo periodo di inserimento scolastico...

1. ... il prevedibile livello di sviluppo che l'alunno in situazione di handicap dimostra di possedere nei tempi brevi (sei mesi) e nei tempi medi (due anni). Il profilo dinamico funzionale viene redatto dall'unità multidisciplinare [...], dai docenti curriculari e dagli insegnanti specializzati della scuola, che riferiscono sulla base della diretta osservazione ovvero in base all'esperienza maturata in situazioni analoghe, con la collaborazione dei familiari dell'alunno.

2. Il profilo dinamico funzionale, sulla base dei dati riportati nella diagnosi funzionale, [...] descrive in modo analitico i possibili livelli di risposta dell'alunno in situazione di handicap riferiti alle relazioni in atto e a quelle programmabili.

3. Il profilo dinamico funzionale comprende necessariamente:

a) la descrizione funzionale dell'alunno in relazione alle difficoltà che l'alunno dimostra di incontrare in settori di attività;

b) l'analisi dello sviluppo potenziale dell'alunno a breve e medio termine, desunto dall'esame dei seguenti parametri: b.1) cognitivo, [...] b.2) affettivo-relazionale, [...]; b.3) comunicazionale, [...]; b.4) linguistico, [...]; b.5) sensoriale, [...]; b.6) motorio-prassico, [...]; b.7) neuropsicologico, [...]; b.8) autonomia, [...]; b.9) apprendimento, [...].

4. In via orientativa, alla fine della seconda elementare, della quarta elementare, alla fine della seconda media, alla fine del biennio superiore e del quarto anno della scuola superiore, il personale di cui agli articoli precedenti traccia un bilancio diagnostico e prognostico finalizzato a valutare la rispondenza del profilo dinamico funzionale alle indicazioni nello stesso delineate e alla coerenza tra le successive

valutazioni, fermo restando che il profilo dinamico funzionale è aggiornato, [...], a conclusione della scuola materna, della scuola elementare, della scuola media e durante il corso di istruzione secondaria superiore.

5. Degli accertamenti sopra indicati, viene redatta dalla unità multidisciplinare della unità sanitaria locale, in collaborazione con il personale insegnante e i familiari o gli esercenti la potestà parentale una documentazione. Nella predetta scheda, sarà, inoltre, riportato il profilo dinamico funzionale redatto in forma conclusiva, da utilizzare per i successivi adempimenti e relativo alle caratteristiche fisiche, psichiche, sociali ed affettive dell'alunno.

[D.P.R. 24 febbraio 1994]

Infine il *Piano Educativo Individualizzato (PEI)* di cui all'art. 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992 e secondo quanto previsto dall'art. 7 del D.Lgs. n. 66/2017:

- a) è elaborato e approvato dai docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori o dei soggetti che ne esercitano la responsabilità, delle figure professionali specifiche interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità nonché con il supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare;
- b) tiene conto della certificazione di disabilità e del Profilo di funzionamento;
- c) individua strumenti, strategie e modalità per realizzare un ambiente di apprendimento nelle dimensioni della relazione, della socializzazione, della comunicazione, dell'interazione, dell'orientamento e delle autonomie;
- d) esplicita le modalità didattiche e di valutazione in relazione alla programmazione individualizzata;
- e) definisce gli strumenti per l'effettivo svolgimento dell'alternanza scuola-lavoro, 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;
- g) è redatto all'inizio di ogni anno scolastico di riferimento, a partire dalla scuola dell'infanzia, ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona. Nel passaggio tra i gradi di istruzione, compresi i casi di trasferimento fra scuole, è assicurata l'interlocuzione tra i docenti della scuola di provenienza e quelli della scuola di destinazione;
- h) è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche ed integrazioni.

[D.Lgs. n. 66/2017, art. 7]

Da segnalare, infine, che il D.Lgs. n. 66/2017, all'art. 9 ha novellato l'art. 15 L. 104/1992 riguardante i Gruppi per l'inclusione scolastica, prevedendo che:

Presso ogni Ufficio scolastico regionale (USR) è istituito il Gruppo di lavoro interistituzionale regionale (GLIR) con compiti di:

- a) consulenza e proposta all'USR per la definizione, l'attuazione e la verifica degli accordi di programma di cui agli articoli 13, 39 e 40 della presente legge, integrati con le finalità di cui alla legge 13 luglio 2015, n. 107, con particolare riferimento alla continuità delle azioni sul territorio, all'orientamento e ai percorsi integrati scuola-territorio-lavoro;

- b) supporto ai Gruppi per l'inclusione territoriale (GIT);
 - c) supporto alle reti di scuole per la progettazione e la realizzazione dei Piani di formazione in servizio del personale della scuola.
2. Il GLIR è presieduto dal dirigente preposto all'USR o da un suo delegato. Nell'ambito del decreto di cui al comma 3 è garantita la partecipazione paritetica dei rappresentanti delle Regioni, degli Enti locali e delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative a livello regionale nel campo dell'inclusione scolastica.
3. La composizione, l'articolazione, le modalità di funzionamento, la sede, la durata, nonché l'assegnazione di ulteriori funzioni per il supporto all'inclusione scolastica del GLIR, fermo restando quanto previsto al comma 2, sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, sentito l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
4. Per ciascuno degli ambiti territoriali di cui all'articolo 1, comma 66, della legge 13 luglio 2015, n. 107, è istituito il Gruppo per l'inclusione territoriale (GIT). Il GIT è composto da un dirigente tecnico o scolastico che lo presiede, tre dirigenti scolastici dell'ambito territoriale, due docenti per la scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione e uno per il secondo ciclo di istruzione, nominati con decreto dell'USR.
5. Il GIT riceve dai dirigenti scolastici le proposte di quantificazione delle risorse di sostegno didattico, le verifica e formula la relativa proposta all'USR.
6. Per lo svolgimento di ulteriori compiti di consultazione e programmazione delle attività nonché per il coordinamento degli interventi di competenza dei diversi livelli istituzionali sul territorio, il GIT è integrato:
- a) dalle associazioni rappresentative delle persone con disabilità nel campo dell'inclusione scolastica;
 - b) dagli Enti locali e dalle Aziende sanitarie locali.
7. Le modalità di funzionamento, la sede, la durata, nonché l'assegnazione di ulteriori funzioni per il supporto all'inclusione scolastica del GIT sono definite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, sentito l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
8. Presso ciascuna istituzione scolastica è istituito il Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI). Il GLI è composto da docenti curricolari, docenti di sostegno e, eventualmente da personale ATA, nonché da specialisti della Azienda sanitaria locale del territorio di riferimento dell'istituzione scolastica. Il gruppo è nominato e presieduto dal dirigente scolastico ed ha il compito di supportare il collegio dei docenti nella definizione e realizzazione del Piano per l'inclusione nonché i docenti contitolari e i consigli di classe nell'attuazione dei PEI.
9. In sede di definizione e attuazione del Piano di inclusione, il GLI si avvale della consulenza e del supporto degli studenti, dei genitori e delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative del territorio nel campo dell'inclusione scolastica. Al fine di realizzare il Piano di inclusione e il PEI, il GLI collabora con le istituzioni pubbliche e private presenti sul territorio.
2. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca indica modalità di riconoscimento di «scuole polo» che svolgono azioni di supporto e consulenza con le reti del territorio per la promozione di ricerca, sperimentazione e sviluppo di metodologie ed uso di strumenti didattici per l'inclusione.

[art. 9, D.Lgs. n. 66/2017]

1.8 La valutazione degli alunni con disabilità

Un'importanza centrale nell'ambito dell'integrazione scolastica ricopre il tema della valutazione degli alunni con disabilità: a questo riguardo si richiamano brevemente una serie di norme essenziali.

Già il D.P.R. n. 104/1985, nell'approvare i nuovi programmi didattici della scuola primaria, affermava che «la valutazione dei risultati scolastici degli alunni portatori di handicap non può che essere rapportata ai ritmi ed agli obiettivi formativi individualizzati perseguiti nell'azione didattica».

Con la C.M. n. 262 del 22 settembre 1988, attuativa della storica sentenza della Corte Costituzionale n. 215/1987, il Ministero aveva dato indicazioni in merito alle attività di valutazione degli studenti con disabilità della scuola secondaria di secondo grado: «in sede di valutazione finale [...] stilare una relazione che tenga conto del piano educativo individualizzato e delle notizie fornite da ciascun insegnante. Tale relazione dovrà indicare per quali discipline siano stati adottati particolari accorgimenti didattici, quali attività integrative e di sostegno [...] predisposte prove valutative differenziate [...]. Nessuna valutazione differenziata è ammissibile nei confronti di alunni con handicap fisico o sensoriale per i quali però può essere consentito l'uso di particolari sussidi didattici».

La successiva C.M. n. 37 del 2 febbraio 1989 all'art. 10 dedicato alla valutazione degli studenti con disabilità della scuola secondaria di primo grado aveva specificato che «i docenti utilizzati per la realizzazione delle forme di integrazione e sostegno a favore di alunni portatori di handicap [...] fanno parte del consiglio di classe e partecipano, pertanto, a pieno titolo alle operazioni di valutazione periodiche e finali ed agli esami di licenza di scuola media. Tali docenti hanno diritto di voto esclusivamente nei riguardi degli alunni portatori di handicap da loro seguiti»⁶⁹.

Inoltre, l'Ordinanza Ministeriale n. 395 del 23 dicembre 1991 (*Norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole statali e non statali*) all'art. 13 comma 2 prevedeva che:

«per gli alunni con handicap psichico la valutazione – per il suo carattere formativo ed educativo e per l'azione di stimolo che svolge nei confronti dell'allievo – deve comunque aver luogo. Il consiglio di classe, in sede di valutazione trimestrale o quadrimestrale e finale, sulla scorta del piano educativo individualizzato a suo tempo predisposto con la partecipazione dei genitori nei modi e nei tempi previsti dalla C.M. n. 258/1983, esamina gli elementi di giudizio forniti da ciascun insegnante sui livelli di apprendimento conseguiti anche attraverso attività di integrazione e di sostegno, verifica i risultati complessivi in relazione agli obiettivi prefissati dal piano educativo

⁶⁹ Si veda in seguito anche la C.M. del 22 dicembre 1990, *Norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole statali e non statali di istruzione primaria e secondaria di I e II grado*.

individualizzato e, quindi, valuta se e quale livello gli stessi siano stati raggiunti».

Qualora i risultati prefissati dal PEI o dai programmi semplificati e diversificati non fossero stati raggiunti, il consiglio di classe poteva deliberare in alternativa:

«a) l'ammissione alla classe successiva, senza l'obbligo di attribuzione di voti, se ritiene che il rapporto con la classe sia particolarmente utile al processo di formazione dell'allievo. [...]

b) la ripetenza della classe frequentata con conseguente revisione degli obiettivi del PEI. Non potrà comunque essere preclusa ad un alunno portatore di handicap l'iscrizione e la frequenza anche per la terza volta alla stessa classe» (art. 13 comma 4).

Ma è di fondamentale importanza soprattutto l'art. 16 della legge n. 104/1992 (*Valutazione del rendimento e prove d'esame*) stabiliva al comma 1 che «Nella valutazione degli alunni handicappati da parte degli insegnanti è indicato, sulla base del Piano educativo individualizzato, per quali discipline siano stati adottati particolari criteri didattici, quali attività integrative e di sostegno siano state svolte, anche in sostituzione parziale dei contenuti programmatici di alcune discipline». Allo stesso modo si prevedevano «prove d'esame corrispondenti agli insegnamenti impartiti e idonee a valutare il progresso dell'allievo in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziali»⁷⁰ consentendo così «prove equipollenti e tempi più lunghi per l'effettuazione delle prove scritte o grafiche e la presenza di assistenti per l'autonomia e la comunicazione»⁷¹, anche con «l'uso degli ausili loro necessari»⁷².

Art. 16 Valutazione del rendimento e prove d'esame

«1. Nella valutazione degli alunni handicappati da parte degli insegnanti è indicato, sulla base del piano educativo individualizzato, per quali discipline siano stati adottati particolari criteri didattici, quali attività integrative e di sostegno siano state svolte, anche in sostituzione parziale dei contenuti programmatici di alcune discipline.

2. Nella scuola dell'obbligo sono predisposte, sulla base degli elementi conoscitivi di cui al comma 1, prove d'esame corrispondenti agli insegnamenti impartiti e idonee a valutare il progresso dell'allievo in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziali.

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

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

5. Il trattamento individualizzato previsto dai commi 3 e 4 in favore degli studenti handicappati è consentito per il superamento degli esami universitari previa intesa con il

⁷⁰ Art. 16 comma 2.

⁷¹ Art. 16 comma 3.

⁷² Art. 16 comma 4.

docente della materia e con l'ausilio del servizio di tutorato di cui all'articolo 13, comma 6-bis. È consentito, altresì, sia l'impiego di specifici mezzi tecnici in relazione alla tipologia di handicap, sia la possibilità di svolgere prove equipollenti su proposta del servizio di tutorato specializzato.

5.bis. Le università, con proprie disposizioni, istituiscono un docente delegato dal rettore con funzioni di coordinamento, monitoraggio e supporto di tutte le iniziative concernenti l'integrazione nell'ambito dell'ateneo».

Con riferimento alle “prove equipollenti” occorre ricordare il parere del Consiglio di Stato (n. 348/1991) laddove si è stato affermato che è potere e dovere dello Stato «accertare e certificare che un soggetto abbia raggiunto, in un determinato settore culturale o professionale, un certo livello di conoscenze e professionalità» non potendosi configurare «un supposto diritto al conseguimento del titolo legale di studio, che prescinda da un oggettivo accertamento di competenze effettivamente acquisite». Le prove equipollenti, infatti, riguardano quegli studenti abbiano comunque seguito il programma ministeriale, raggiungendo la soglia necessaria per conseguire il diploma.

Gli alunni non ammessi agli esami possono ripetere l'anno o richiedere l'attestato di frequenza, previsto fin dalla C.M. n. 262/1988, così come confermato dal DPR n. 323/1998 e dall'O.M. n. 38/1999. Infatti, come ha chiarito ancora il Consiglio di Stato nel parere del 1991, «se l'ostacolo non è superabile neppure attraverso mezzi straordinari di sostegno e d'integrazione, allora non si ravvisa un dovere dello Stato di rilasciare, ciò nonostante, il titolo legale di studio».

Su un altro tema, l'O.M. n. 73 del 12 marzo 1993⁷³, correggendo una precedente interpretazione (O.M. n. 359 del 19 dicembre 1992) che limitava la funzione valutativa dell'insegnante di sostegno solo al proprio alunno prevede che i docenti di sostegno «fanno parte del consiglio di classe e partecipano, a pieno titolo alle operazioni di valutazione periodiche e finali [...] e hanno diritto di voto per tutti gli alunni in sede di valutazione complessiva del livello globale di maturazione raggiunta».

La legge 10 dicembre 1997, n. 425, *Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore*, in conformità con la legge n. 104/1992 esplicita il diritto a partecipare agli esami di Stato finali “degli alunni con handicap” (art. 3 comma 7). Allo stesso modo, la C.M. n. 125/2001⁷⁴ era intervenuta sul «rilascio delle certificazioni di crediti formativi agli alunni in situazione di handicap».

Con l'Ordinanza Ministeriale n. 90/2001⁷⁵ all'art. 15 si era previsto, tra l'altro, che «nei confronti degli alunni con minorazioni fisiche e sensoriali non si

⁷³ Si vedano anche le successive O. M. n. 11 del 25 gennaio 1994 e n. 80 del 9 marzo 1995.

⁷⁴ C.M. 20 luglio 2001, n. 125, Certificazioni per gli alunni in situazione di handicap.

⁷⁵ O.M. 21 maggio 2001, n. 90, Norme per lo svolgimento degli scrutini e degli esami nelle scuole statali e non statali di istruzione elementare, media e secondaria superiore - Anno scolastico 2000-2001.

procede, di norma, ad alcuna valutazione differenziata; è consentito, tuttavia, l'uso di particolari strumenti didattici appositamente individuati dai docenti, al fine di accertare il livello di apprendimento non evidenziabile attraverso un colloquio o prove scritte tradizionali».

A fare ordine in questa complessa e delicata tematica è quindi intervenuto il D.P.R. n. 122/2009⁷⁶ che, oltre a definire il ruolo del docente di sostegno durante la valutazione⁷⁷, dedica uno specifico articolo alla *Valutazione degli alunni con disabilità*, in cui si prevedeva tra l'altro che:

- «la valutazione degli alunni con disabilità certificata nelle forme e con le modalità previste dalle disposizioni in vigore è riferita al comportamento, alle discipline e alle attività svolte sulla base del piano educativo individualizzato previsto dall'articolo 314, comma 4, del testo unico di cui al Decreto Legislativo n. 297 del 1994» (comma 1);
- per l'esame conclusivo del primo ciclo sono predisposte prove di esame differenziate, che hanno valore equivalente a quelle ordinarie ai fini del superamento dell'esame e del conseguimento del diploma di licenza, «idonee a valutare il progresso dell'alunno in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziali» (comma 2);
- «le prove dell'esame conclusivo del primo ciclo sono sostenute anche con l'uso di attrezzature tecniche e sussidi didattici, nonché di ogni altra forma di ausilio tecnico loro necessario» (comma 3);
- «gli alunni con disabilità sostengono le prove dell'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo dell'istruzione secondo le modalità previste dall'articolo 318 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994» (comma 5).

Occorre poi menzionare l'Ordinanza Ministeriale n. 33 del 19 maggio 2014⁷⁸ che all'art. 17 prevede che la commissione d'esame possa predisporre «prove equipollenti a quelle assegnate agli altri candidati e che possono consistere nell'utilizzo di mezzi tecnici o modi diversi, ovvero nello sviluppo di contenuti culturali e professionali differenti. In ogni caso le prove equipollenti devono consentire di verificare che il candidato abbia raggiunto una preparazione culturale e professionale idonea per il rilascio del diploma attestante il

⁷⁶ D.P.R. 22 giugno 2009 n. 122, Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia.

⁷⁷ Infatti, all'art. 4, (*Valutazione degli alunni nella scuola secondaria di secondo grado*), si stabilisce che «i docenti di sostegno, contitolari della classe, partecipano alla valutazione di tutti gli alunni, avendo come oggetto del proprio giudizio, relativamente agli alunni disabili, i criteri a norma dell'articolo 314, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297». Tale normativa è stata in buona parte superata con l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 62/2017, sul quale si veda *infra*.

⁷⁸ Recante «Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado nelle scuole statali e non statali. Anno scolastico 2013/2014».

superamento dell'esame»⁷⁹.

In particolare, per la valutazione degli alunni con disabilità del primo ciclo d'istruzione, al fine di garantire l'adempimento dell'obbligo scolastico di cui alla L. n. 9/1999 e dell'obbligo formativo di cui alla L. n. 144/1999, il Consiglio di classe delibera se ammettere o meno agli esami di licenza media gli alunni in situazione di handicap che possono anche svolgere prove differenziate. [...] Tali prove devono essere idonee a valutare l'allievo in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziale. Prima del giorno dell'esame la commissione predisporrà una prova sostitutiva; la mattina della prova valuterà se gli alunni con P.E.I. possano sostenere la prova nazionale, ovvero se questa debba essere adattata o se si debba utilizzare la prova preparata.

Per i candidati con piano educativo individualizzato (PEI) che abbiano sostenuto prove differenziate non deve esservi menzione di tali prove nei tabelloni affissi all'albo della scuola, né in altri documenti.

Ove si accerti il mancato raggiungimento degli obiettivi del PEI, il Consiglio di classe può decidere che l'alunno ripeta la classe o che sia comunque ammesso agli esami di licenza, al solo fine del rilascio di un attestato di credito formativo. Tale attestato è titolo per la iscrizione e la frequenza delle classi successive, ai soli fini del riconoscimento di crediti formativi da valere anche per percorsi integrati (O.M. n. 90 del 21 maggio 2001, art. 11, comma 12). All'atto della pubblicazione dei risultati, l'indicazione "esito positivo" deve essere utilizzata anche per gli alunni con disabilità che non conseguono la licenza, ma il solo attestato di credito formativo.

Per la valutazione degli studenti con disabilità e DSA del primo ciclo d'istruzione è centrale l'art. 11 del D.Lgs. n. 62/2017 (*Valutazione delle alunne e degli alunni con disabilità e disturbi specifici di apprendimento*):

1. La valutazione delle alunne e degli alunni con disabilità certificata frequentanti il primo ciclo di istruzione è riferita al comportamento, alle discipline e alle attività svolte sulla base dei documenti previsti dall'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992 n. 104; trovano applicazione le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 10.
2. Nella valutazione delle alunne e degli alunni con disabilità i docenti perseguono l'obiettivo di cui all'articolo 314, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297.
3. L'ammissione alla classe successiva e all'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione avviene secondo quanto disposto dal presente decreto, tenendo a riferimento il piano educativo individualizzato.
4. Le alunne e gli alunni con disabilità partecipano alle prove standardizzate di cui agli articoli 4 e 7. Il consiglio di classe o i docenti contitolari della classe possono prevedere adeguate misure compensative o dispensative per lo svolgimento delle prove e, ove non fossero sufficienti, predisporre specifici adattamenti della prova ovvero l'esonero della prova.

⁷⁹ Art. 17 co. 1 O.M. n. 33/2014.

5. Le alunne e gli alunni con disabilità sostengono le prove di esame al termine del primo ciclo di istruzione con l'uso di attrezzature tecniche e sussidi didattici, nonché ogni altra forma di ausilio tecnico loro necessario, utilizzato nel corso dell'anno scolastico per l'attuazione del piano educativo individualizzato.
6. Per lo svolgimento dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione, la sottocommissione, sulla base del piano educativo individualizzato, relativo alle attività svolte, alle valutazioni effettuate e all'assistenza eventualmente prevista per l'autonomia e la comunicazione, predispone, se necessario, utilizzando le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, prove differenziate idonee a valutare il progresso dell'alunna o dell'alunno in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziali. Le prove differenziate hanno valore equivalente ai fini del superamento dell'esame e del conseguimento del diploma finale.
7. L'esito finale dell'esame viene determinato sulla base dei criteri previsti dall'articolo 8.
8. Alle alunne e agli alunni con disabilità che non si presentano agli esami viene rilasciato un attestato di credito formativo. Tale attestato è comunque titolo per l'iscrizione e la frequenza della scuola secondaria di secondo grado ovvero dei corsi di istruzione e formazione professionale, ai soli fini del riconoscimento di ulteriori crediti formativi da valere anche per percorsi integrati di istruzione e formazione.
9. Per le alunne e gli alunni con disturbi specifici di apprendimento (DSA) certificati ai sensi della legge 8 ottobre 2010, n. 170, la valutazione degli apprendimenti, incluse l'ammissione e la partecipazione all'esame finale del primo ciclo di istruzione, sono coerenti con il piano didattico personalizzato predisposto nella scuola primaria dai docenti titolari della classe e nella scuola secondaria di primo grado dal consiglio di classe.
10. Per la valutazione delle alunne e degli alunni con DSA certificato le istituzioni scolastiche adottano modalità che consentono all'alunno di dimostrare effettivamente il livello di apprendimento conseguito, mediante l'applicazione delle misure dispensative e degli strumenti compensativi di cui alla legge 8 ottobre 2010, n. 170, indicati nel piano didattico personalizzato.
11. Per l'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione la commissione può riservare alle alunne e agli alunni con DSA, di cui al comma 9, tempi più lunghi di quelli ordinari. Per tali alunne e alunni può essere consentita la utilizzazione di apparecchiature e strumenti informatici solo nel caso in cui siano già stati impiegati per le verifiche in corso d'anno o comunque siano ritenuti funzionali allo svolgimento dell'esame, senza che venga pregiudicata la validità delle prove scritte.
12. Per l'alunna o l'alunno la cui certificazione di disturbo specifico di apprendimento prevede la dispensa dalla prova scritta di lingua straniera, in sede di esame di Stato, la sottocommissione stabilisce modalità e contenuti della prova orale sostitutiva della prova scritta di lingua straniera.
13. In casi di particolare gravità del disturbo di apprendimento, anche in comorbilità con altri disturbi o patologie, risultanti dal certificato diagnostico, l'alunna o l'alunno, su richiesta della famiglia e conseguente approvazione del consiglio di classe, è esonerato dall'insegnamento delle lingue straniere e segue un percorso didattico personalizzato. In sede di esame di Stato sostiene prove differenziate, coerenti con il percorso svolto, con valore equivalente ai fini del superamento dell'esame e del conseguimento del diploma. L'esito dell'esame viene determinato sulla base dei criteri previsti dall'articolo 8.
14. Le alunne e gli alunni con DSA partecipano alle prove standardizzate di cui all'articolo 4 e 7. Per lo svolgimento delle suddette prove il consiglio di classe può disporre adeguati strumenti compensativi coerenti con il piano didattico personalizzato. Le alunne e gli alunni con DSA dispensati dalla prova scritta di lingua straniera o esonerati

dall'insegnamento della lingua straniera non sostengono la prova nazionale di lingua inglese di cui all'articolo 7.

15. Nel diploma finale rilasciato al termine degli esami del primo ciclo e nelle tabelle affisse all'albo di istituto non viene fatta menzione delle modalità di svolgimento e della differenziazione delle prove.

[art. 11, D.Lgs. n. 62/2017]

Per quanto riguarda, invece, il secondo ciclo d'istruzione, con particolare riferimento all'esame di Stato, si guarda all'art. 20 del D.Lgs. n. 62/2017 (*Esame di Stato per le studentesse e gli studenti con disabilità e disturbi specifici di apprendimento*):

1. Le studentesse e gli studenti con disabilità sono ammessi a sostenere l'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione secondo quanto disposto dal precedente articolo 13. Il consiglio di classe stabilisce la tipologia delle prove d'esame e se le stesse hanno valore equipollente all'interno del piano educativo individualizzato.
2. La commissione d'esame, sulla base della documentazione fornita dal consiglio di classe, relativa alle attività svolte, alle valutazioni effettuate e all'assistenza prevista per l'autonomia e la comunicazione, predispone una o più prove differenziate, in linea con gli interventi educativo-didattici attuati sulla base del piano educativo individualizzato e con le modalità di valutazione in esso previste. Tali prove, ove di valore equipollente, determinano il rilascio del titolo di studio conclusivo del secondo ciclo di istruzione. Nel diploma finale non viene fatta menzione dello svolgimento di prove differenziate.
3. Per la predisposizione, lo svolgimento e la correzione delle prove d'esame, la commissione può avvalersi del supporto dei docenti e degli esperti che hanno seguito la studentessa o lo studente durante l'anno scolastico.
4. La commissione potrà assegnare un tempo differenziato per l'effettuazione delle prove da parte del candidato con disabilità.
5. Alle studentesse e agli studenti con disabilità, per i quali sono state predisposte dalla commissione prove non equipollenti a quelle ordinarie sulla base del piano educativo individualizzato o che non partecipano agli esami o che non sostengono una o più prove, viene rilasciato un attestato di credito formativo recante gli elementi informativi relativi all'indirizzo e alla durata del corso di studi seguito, alle discipline comprese nel piano di studi, con l'indicazione della durata oraria complessiva destinata a ciascuna delle valutazioni, anche parziali, ottenute in sede di esame.
6. Per le studentesse e gli studenti con disabilità il riferimento all'effettuazione delle prove differenziate è indicato solo nella attestazione e non nelle tabelle affisse all'albo dell'istituto.
7. Al termine dell'esame di Stato viene rilasciato ai candidati con disabilità il curriculum della studentessa e dello studente di cui al successivo articolo 21, comma 2.
8. Le studentesse e gli studenti con disabilità partecipano alle prove standardizzate di cui all'articolo 19. Il consiglio di classe può prevedere adeguate misure compensative o dispensative per lo svolgimento delle prove e, ove non fossero sufficienti, predisporre specifici adattamenti della prova.
9. Le studentesse e gli studenti con disturbo specifico di apprendimento (DSA), certificato ai sensi della legge 8 ottobre 2010, n. 170, sono ammessi a sostenere l'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione secondo quanto disposto dal precedente articolo 13, sulla base del piano didattico personalizzato.

10. La commissione d'esame, considerati gli elementi forniti dal consiglio di classe, tiene in debita considerazione le specifiche situazioni soggettive adeguatamente certificate e, in particolare, le modalità didattiche e le forme di valutazione individuate nell'ambito dei percorsi didattici individualizzati e personalizzati.

11. Nello svolgimento delle prove scritte, i candidati con DSA possono utilizzare tempi più lunghi di quelli ordinari per l'effettuazione delle prove scritte ed utilizzare gli strumenti compensativi previsti dal piano didattico personalizzato e che siano già stati impiegati per le verifiche in corso d'anno o comunque siano ritenuti funzionali allo svolgimento dell'esame, senza che venga pregiudicata la validità delle prove scritte. Nel diploma finale non viene fatta menzione dell'impiego degli strumenti compensativi.

12. Per i candidati con certificazione di DSA che hanno seguito un percorso didattico ordinario, con la sola dispensa dalle prove scritte ordinarie di lingua straniera, la commissione, nel caso in cui la lingua straniera sia oggetto di seconda prova scritta, sottopone i candidati medesimi a prova orale sostitutiva della prova scritta. Nel diploma finale non viene fatta menzione della dispensa dalla prova scritta di lingua straniera.

13. In casi di particolari gravità del disturbo di apprendimento, anche in comorbidità con altri disturbi o patologie, risultanti dal certificato diagnostico, la studentessa o lo studente, su richiesta della famiglia e conseguente approvazione del consiglio di classe, sono esonerati dall'insegnamento delle lingue straniere e seguono un percorso didattico differenziato. In sede di esame di Stato sostengono prove differenziate, non equipollenti a quelle ordinarie, coerenti con il percorso svolto, finalizzate solo al rilascio dell'attestato di credito formativo di cui al comma 5. Per detti candidati, il riferimento all'effettuazione delle prove differenziate è indicato solo nella attestazione e non nelle tabelle affisse all'albo dell'istituto.

14. Le studentesse e gli studenti con DSA partecipano alle prove standardizzate di cui all'articolo 19. Per lo svolgimento delle suddette prove il consiglio di classe può disporre adeguati strumenti compensativi coerenti con il piano didattico personalizzato. Le studentesse e gli studenti con DSA dispensati dalla prova scritta di lingua straniera o esonerati dall'insegnamento della lingua straniera non sostengono la prova nazionale di lingua inglese.

[D. Lgs. n. 62/2017, art. 20]

1.9 L'insegnante di sostegno e l'educatore professionale

I docenti di sostegno, i cui compiti devono essere coordinati, nel quadro della programmazione dell'azione educativa, con l'attività didattica generale, fanno parte integrante dell'organico di circolo ed in esso assumono la titolarità. Essi, dopo cinque anni di appartenenza al ruolo dei docenti di sostegno, possono chiedere il trasferimento al ruolo comune, nel limite dei posti disponibili e vacanti.

«L'attività degli insegnanti di sostegno comporta evidenti vantaggi non solo per i disabili, in un quadro costituzionale che impone alle Istituzioni di favorire lo sviluppo della personalità, ma anche per le famiglie e per la società nel suo complesso.

Infatti, l'inserimento e l'integrazione nella scuola – con l'ausilio dall'insegnante di sostegno – anzitutto evitano la segregazione, la solitudine, l'isolamento, nonché i patimenti e i pesi che ne derivano, in termini umani ed economici potenzialmente

insostenibili per le famiglie. L'inserimento e l'integrazione nella scuola rivestono poi fondamentale importanza anche per la società nel suo complesso, perché rendono possibili il recupero e la socializzazione.

Ciò in prospettiva consente ai disabili di dare anche il loro contributo alla società, fermo restando che la disciplina degli esami deve evitare ogni discriminazione anche potenziale, evitando che vi siano barriere che possano negativamente incidere sull'avviamento al lavoro (ponendosi altrimenti serissime questioni di costituzionalità delle disposizioni che rendano più difficoltoso il conseguimento del diploma, a causa della disabilità).

Inoltre, l'inserimento e l'integrazione nella scuola in prospettiva consentono al Sistema sanitario nazionale di contenere le prestazioni che si renderebbero necessarie, in mancanza delle attività svolte in anni fondamentali dell'età evolutiva».

[Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017]

Prima degli anni '70 figure professionali simili operavano nelle scuole speciali e nelle classi differenziali: infatti, già il T.U. *sull'istruzione elementare e post elementare* n. 577 del 1928 all'art. 178 vietava di nominare insegnanti per fanciulli ciechi o sordomuti personale sforniti dello speciale titolo di specializzazione rilasciato alle scuole all'uopo istituite (art. 179).

L'art. 404 del Regio Decreto n. 1297/1928 mise ancor più a tema la formazione iniziale degli insegnanti speciali destinati all'insegnamento ai "fanciulli anormali", cui dovevano allora provvedere le scuole ortofreniche o i corsi di cultura sulla fisiopatologia dello sviluppo fisico e psichico, aperti da enti morali o istituti superiori di istruzione con l'approvazione del Ministero e regolati da norme statutarie dell'ente che li istituisce o dalle norme dettate di volta in volta dal Ministero all'atto della loro istituzione.

Molti anni più tardi, l'O.M. n. 315 del 7 ottobre 1963 disciplinò nuovamente i *Corsi per gli insegnanti elementari sulla fisiopatologia dello sviluppo fisico e psichico del fanciullo*: i corsi, organizzati di regola dalle scuole magistrali ortofreniche, avevano durata biennale e non potevano avere per ciascun corso più di 50 iscritti.

Con il successivo D.P.R. n. 970/1975 si dovette affrontare i primi inserimenti delle persone con disabilità nelle scuole comuni: come emergeva anche da un apposito documento ministeriale⁸⁰, la preparazione degli insegnanti specializzati all'inizio degli anni '70 appariva lacunosa e inadeguata. Fu così che tramite tale decreto si istituivano dei corsi biennali di carattere teorico-pratico presso scuole o istituti riconosciuti dal Ministero per rilasciare l'apposito titolo di specializzazione (art. 8)⁸¹.

⁸⁰ Ci si riferisce a un rapporto del luglio 1975 redatto dall'Ufficio speciale per i problemi degli alunni handicappati istituito nell'ambito dell'Ufficio studi e programmazione del Ministero della Pubblica Istruzione.

⁸¹ Con tale provvedimento da un lato si abolivano i precedenti corsi vigenti dal 1928 di fisiopatologia; dall'altro, tramite il D.P.R. n. 417 del 31 maggio 1974, si definivano i requisiti di

All'artt. 9 e 10 del decreto si precisava che per l'immissione in ruolo degli insegnanti specializzati sarebbero stati previsti concorsi speciali. Il passaggio a posti di scuole normali era consentito solo dopo cinque anni di servizio effettivo di ruolo nelle predette scuole per ciechi/sordomuti/speciali.

Personale non adeguatamente formato, però, non era in grado di rispondere alle sfide educative che si trovava davanti: fu così che il Ministero emanò il D.M. 3 giugno 1977 con il quale approvava i programmi dei corsi di specializzazione per il personale direttivo, docente ed educativo e la seguente O.M. n. 303 del 16 novembre 1977 sull'organizzazione e il funzionamento dei corsi biennali.

La legge n. 517/1977 prevedeva "insegnanti specializzati" (art. 2) per la scuola elementare (assegnati ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. n. 970 del 31 ottobre 1975) da intendere come personale docente in possesso del titolo di specializzazione e che poteva essere assegnato a scuole normali per interventi individualizzati di natura integrativa a favore della generalità degli alunni ed in particolare di quelli con specifiche difficoltà di apprendimento o (ai sensi dell'art. 1 della legge n. 820 del 24 settembre 1971), personale docente preposto alle attività integrative e agli insegnamenti specializzati.

La stessa legge prevedeva, per la scuola media (art. 7), «docenti di ruolo o incaricati a tempo indeterminato, in servizio nella scuola media e in possesso di particolari titoli di specializzazione, che ne facciano richiesta, entro il limite di una unità per ciascuna classe che accolga alunni portatori di handicaps e nel numero massimo di sei ore settimanali».

Tale previsione normativa fece sorgere alcune problematiche, tra cui: «è opportuno scegliere docenti di particolari materie? Quali sono i titoli di specializzazione in possesso degli insegnanti, dal momento che i corsi biennali previsti dal D.P.R. n. 970/1975 ancora dovevano essere espletati? Non è un limite troppo riduttivo e condizionante il "numero massimo di sei ore settimanali"?»⁸² E infine, «chi saranno questi "volontari" che, senza incentivo alcuno (almeno per ora), si sobbarcheranno al duro compito di lasciare i loro alunni senza handicaps per dedicarsi agli altri, ai "diversi", con tutte le prevedibili difficoltà che essi creano?»⁸³.

Per ottemperare a queste prescrizioni normative la C.M. n. 169 del 21 luglio 1978 (applicativa dell'art. 2 legge n. 517/1977) consentiva in via provvisoria e per ragioni di necessità anche l'utilizzazione di insegnanti non forniti del titolo prescritto, che ne facessero domanda, purché essi avessero frequentato corsi di studi sull'integrazione degli alunni handicappati. Analogamente, la C.M. n. 178 del 31 luglio 1978 (applicativa dell'art. 7 legge n. 517/1977) consentiva, in attesa

ammissioni a detti corsi, analoghi a quelli necessari per l'accesso ai posti di ruolo. I programmi di questi corsi biennali saranno definiti tramite il D.M. 3 giugno 1977 e l'O.M. n. 303/1977.

⁸² O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati. Principi e norme*, cit., p. 36.

⁸³ L. SERPICO PERSICO, *Gli handicappati e la scuola: un primo bilancio*, in «Annali della Pubblica Istruzione», Le Monnier, Firenze 1978, n. 1, pp. 13-20.

dell'attuazione dei corsi biennali teorico-pratici diretti al conseguimento dei titoli di specializzazione, che fosse impiegato per le iniziative di sostegno, oltre al personale docente già in servizio nelle sopresse classi differenziali, anche il personale di ruolo o a tempo indeterminato che ne avesse fatto documentata richiesta e che fosse in possesso di competenze acquisite attraverso valide esperienze didattiche e/o professionali.

La legge n. 517/1977, pur parlando per la prima volta di "integrazione specialistica", "servizio socio-psicopedagogico", nonché di "forme particolari di sostegno" non formalizzava in maniera chiara e netta la figura del docente di sostegno, tanto che la C.M. n. 199 del 1979 dovette in qualche modo "ufficializzare" la dicitura "insegnanti di sostegno" poiché era «ormai così invalsa nell'uso comune». La stessa circolare si premurava che tali insegnanti fossero coinvolti nella programmazione educativa e partecipassero «a pari titolo alla elaborazione ed alla verifica delle attività di competenza dei consigli di classe e dei collegi dei docenti».

Da ricordare anche che l'O.M. dell'8 aprile 1982, nel disporre le modalità di nomina degli insegnanti non di ruolo nelle scuole e negli istituti di istruzione secondaria ed artistica per gli a.s. 1982/83 e 1983/84, istituiva per la prima volta un elenco nel quale inserire gli aspiranti docenti di sostegno forniti di titolo di specializzazione.

La C.M. n. 14 del 14 gennaio 1983 affida la gestione dei corsi biennali di specializzazione ai provveditorati agli studi, promuovendo corsi secondo tre indirizzi (handicappati psicofisici, non vedenti, non udenti) e prevedendo apposite forme di esonero per facilitare la frequenza, e quindi il conseguimento del titolo di specializzazione, da parte di docenti di ruolo interessati.

Nel frattempo, alcuni provvedimenti (C.M. n. 222 del 30 luglio 1982; C.M. n. 1958 del 14 ottobre 1983; l'O.M. del 30 luglio 1983; l'O.M. del 10 novembre 1983) consentono comunque di utilizzare nel sostegno anche docenti sprovvisti dell'apposito titolo: contro tale prassi intervenne repentinamente la giurisprudenza amministrativa, che con alcune pronunce dei TAR regionali (sentenze TAR Lazio n. 215 del 17 ottobre 1983 e n. 3022 del 29 settembre 1986; sentenza TAR Toscana n. 757 del 11 aprile 1984) sanciscono la necessità del titolo di specializzazione per la nomina su posti di sostegno, di ruolo e non di ruolo.

Con D.M. 24 aprile 1986 sono poi stati approvati i nuovi programmi dei corsi biennali: «essi sono caratterizzati da un'impostazione *polivalente* che consente all'insegnante specializzato di "trattare" con capacità qualsiasi tipologia di handicap»⁸⁴. A questo proposito la successiva O.M. n. 194 del 24 giugno 1986 prevedeva la conversione dei titoli monovalenti in polivalenti, allo scopo di far conseguire agli interessati «un titolo di più ampia qualificazione in connessione con i processi innovativi in atto» (O.M. n. 194/1986).

⁸⁴ O. SAGRAMOLA, *L'inserimento scolastico degli handicappati. Principi e norme*, cit., p. 40.

L'art. 13 della legge n. 104/1992 al comma 6 ha poi specificato che «l'insegnante di sostegno è contitolare delle sezioni e delle classi in cui opera e partecipa alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti». Inoltre essi collaborano con i docenti del modulo organizzativo, con i genitori e, con gli specialisti delle strutture territoriali, per programmare ed attuare progetti educativi personalizzati.

«La normativa vigente non prevede l'assegnazione *ad personam* dell'insegnante di sostegno, ovvero non prevede che a ciascun alunno disabile venga assegnato un "proprio" insegnante di sostegno, per le ore oggetto della proposta del G.L.O.H. [...] Infatti, l'articolo 127 del testo unico approvato col decreto legislativo n. 297 del 1994 dispone che gli insegnanti di sostegno «fanno parte integrante dell'organico di circolo ed in esso assumono la titolarità», sicché conseguono la «contitolarità delle classi in cui operano» (Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017).

In concreto, ogni insegnante di sostegno svolge la propria attività per il numero di ore riferibile al suo *status* e, dunque, per le 25, 22 o 18 ore, a seconda se egli svolga la propria attività presso la scuola dell'infanzia, quella primaria o quella secondaria. L'insegnante di sostegno non è "assegnato" ad un particolare alunno: egli è invece presente in classe unitamente all'insegnante titolare della materia, segue in via diretta l'alunno disabile che vi è presente e in generale è chiamato ad adempiere alle "ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno" a suo favore (cfr. sentenza Corte Cost. n. 52 del 2000). L'utilizzazione in posti di sostegno di docenti privi dei prescritti titoli di specializzazione è consentito unicamente qualora manchino docenti di ruolo o non di ruolo specializzati.

«Al fine di realizzare interventi atti a superare particolari situazioni di difficoltà di apprendimento determinate da handicap, si utilizzano docenti di sostegno il cui organico è determinato a norma dell'art. 443 del presente testo unico, ed i cui compiti devono essere coordinati, nel quadro della programmazione dell'azione educativa, con l'attività didattica generale (comma 1);

I docenti di sostegno fanno parte integrante dell'organico di circolo ed in esso assumono la titolarità. Essi, dopo cinque anni di appartenenza al ruolo dei docenti di sostegno, possono chiedere il trasferimento al ruolo comune, nel limite dei posti disponibili e vacanti delle dotazioni organiche derivanti dall'applicazione dei commi 5, 7 e 8 dell'art. 133 del presente testo unico» (comma 2);

I docenti di sostegno assumono la contitolarità delle classi in cui operano; collaborano con i docenti del modulo organizzativo di cui all'art. 121, con i genitori e, con gli specialisti delle strutture territoriali, per programmare ed attuare progetti educativi personalizzati; partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse e dei collegi dei docenti» (comma 3).

[art. 127 Testo Unico D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 127]

Attualmente la specializzazione sul sostegno si consegue con la frequenza di corsi annuali a numero programmato organizzati dalle università (il primo “ciclo” è stato attivato con D.M. n. 139/2011), così come previsto dal D.M. 249/2010.

Con l’entrata in vigore dei decreti attuativi derivanti dalla legge n. 107/2015, occorrerà fare riferimento, invece, al nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti della scuola secondaria previsto tramite 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 per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione*). Per gli insegnanti di sostegno della scuola dell’infanzia e della scuola primaria il riferimento è invece l’art. 12 del D. Lgs. n. 66/2016, che prevede anch’esso una riforma dei corsi di specializzazione per le attività di sostegno.

L’organizzazione ideale del sostegno si delinea nella corresponsabilità dell’insegnamento, nella collaborazione e nell’aiuto reciproco. Pertanto, come si è visto, già la normativa degli anni ‘70 (legge n. 118/1971, Documento Falcucci 1975, legge n. 517/1977) conteneva il messaggio fondamentale che la scuola dovesse garantire una piena integrazione di tutti gli alunni e che l’insegnante di sostegno rappresentasse una risorsa non solo per il ragazzo con disabilità, ma per l’intera classe, anzi per l’intera scuola.

Infatti, come richiamato nelle Linee guida MIUR del 2009, «l’assegnazione dell’insegnante per le attività di sostegno alla classe, rappresenta la “vera” natura del ruolo che egli svolge nel processo di integrazione. [...] In caso contrario, nelle ore in cui non è presente il docente per le attività di sostegno esiste il concreto rischio che per l’alunno con disabilità non vi sia la necessaria tutela in ordine al diritto allo studio. La logica deve essere invece sistemica, ovvero quella secondo cui il docente in questione è “assegnato alla classe per le attività di sostegno”, nel senso che oltre a intervenire sulla base di una preparazione specifica nelle ore in classe collabora con l’insegnante curricolare e con il Consiglio di Classe affinché l’iter formativo dell’alunno possa continuare anche in sua assenza».

Il docente di sostegno «deve favorire la socializzazione della persona e consentirle di “avere un futuro” nella società, poiché l’Istituzione scolastica – avvalendosi di tali docenti – deve elaborare un “progetto di vita” per ogni singolo alunno disabile» (Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017).

Come è stato sostenuto, una possibile evoluzione della figura dell’insegnante di sostegno è nella direzione della *normalità*, cioè della titolarità piena nell’organico funzionale della scuola. Questa linea di sviluppo “normalizzante”⁸⁵ prefigura uno scenario in cui non esiste più un “insegnante di sostegno” separato dagli altri docenti e legato alla diagnosi di uno o più alunni con disabilità, ma sia realmente titolare del lavoro educativo e didattico con tutti gli allievi. «Un collega a tutti gli

⁸⁵ Cfr. D. IANES, *L’evoluzione dell’insegnante di sostegno*, Erickson, Trento 2014.

effetti. È un co-docente: cioè condivide con gli altri docenti di classe, ruolo, responsabilità e decisioni, non solo in merito ai disabili, ma anche ai DSA e BES»⁸⁶.

Accanto al docente di sostegno vi sono altre figure professionali che concorrono al raggiungimento di una piena integrazione scolastica, di assistenza e supporto alla persona con disabilità tra cui: quella dell'educatore, dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni (nella prassi denominato anche "comunicatore" o "facilitatore" ed è posto a disposizione dell'Istituzione scolastica dagli enti locali, prevista per il settore scolastico dall'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, che sul punto ha richiamato le disposizioni già contenute nel D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616)⁸⁷ e quella di coloro che svolgono il "servizio di aiuto personale" (anche se non riguarda il settore scolastico), il quale "può essere istituito dai Comuni o dalle Unità sanitarie locali nei limiti delle proprie ordinarie risorse di bilancio", dunque del tutto facoltativamente.

Già la previsione di un "servizio socio-psicopedagogico" richiesto dagli artt. 2 e 7 della legge n. 517/1977 andava a configurare «un settore d'intervento non facilmente definibile, sia per i confini, assai incerti, che lo separano dal settore della medicina scolastica e dell'assistenza *tout court*, sia per l'intreccio di competenze statali e locali che nel suo ambito viene a prefigurarsi»⁸⁸.

In precedenza il legislatore aveva usato diverse terminologie per cercare di circoscrivere tale ambito di intervento: *assistenza medico-socio-psicopedagogica*⁸⁹, specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti *medico-socio-psicopedagogici e di orientamento*⁹⁰, *servizio socio-psicopedagogico*⁹¹, *assistentzapsico-pedagogica*⁹², un servizio dunque che, secondo alcuni tra i primi commentatori, riguardava quel complesso di interventi volti a sostegno dell'educazione di quei bambini che presentano particolari difficoltà di apprendimento, in conseguenza di *deficit* intellettivi, di disturbi della sfera affettiva o volitiva, di disadattamenti di carattere psichico e sociale, di vere e proprie malattie nervose o mentali⁹³. Per soddisfare tale esigenza, la C.M. n. 167 del 10 luglio 1978 promosse un servizio psico-pedagogico da affidare ad insegnanti dotati di particolare competenza per affrontare i problemi psico-pedagogico dell'età evolutiva da affiancare ai docenti curricolari.

⁸⁶ C. CIOCIOLA, *Dall'insegnante di sostegno alla co-docenza*, in «Nuova Secondaria», n. 6, 2016, p. 12.

⁸⁷ Sul punto si veda quanto si dirà nel paragrafo successivo sui servizi relativi al diritto allo studio con riferimento ai servizi di trasporto scolastico, di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità.

⁸⁸ F. TENORE, *Scuola, enti locali, territorio*, La Scuola, Brescia 1979, p. 95.

⁸⁹ Art. 3 della legge delega n. 477/1973.

⁹⁰ Art. 4 D.P.R. n. 416/1974.

⁹¹ Art. 12 D.P.R. n. 416/1974 e artt. 2 e 7 della legge n. 517/1977.

⁹² Art. 15 del D.P.R. n. 416/1974.

⁹³ Cfr. G. F. FERRARI-A. ROCCELLA, *Distretti scolastici e nuova amministrazione della scuola*, Giuffrè, Milano 1975, p. 52.

Manca, a tutt'oggi – perlomeno nel momento in cui si scrive – un pieno riconoscimento anche in sede legislativa della figura di educatore che svolge la sua attività nell'ambito scolastico⁹⁴.

È noto, infatti, che fino ad oggi l'ordinamento italiano riconosceva solo la figura di educatore professionale “socio-sanitario”, così come disciplinato dal D.M. n. 520/1998 del Ministero della Sanità. In precedenza era stato un altro decreto (il D.P.R. n. 1219 del 10 febbraio 1984 del Ministero della Sanità, noto come “Decreto Degan” dal nome del ministro di allora) a identificare l'educatore professionale tra il personale delle Unità Sanitarie Locali, definendolo all'art. 1 come colui che «cura il recupero e il reinserimento di soggetti portatori di menomazioni psicofisiche»⁹⁵. Questa tipologia di educatore professionale afferisce ancora oggi alle professioni sanitarie dell'area della riabilitazione e necessita per il suo esercizio della apposita laurea triennale sanitaria (classe di laurea L/SNT/2), a numero chiuso (massimo 40 iscritti per corso), al cui termine si consegue un'abilitazione e si viene iscritti in un apposito albo professionale. Si segnala la presenza di diverse associazioni professionali tra cui quella dell'Associazione Nazionale Educatori Professionali (ANEP).

Ogni altro profilo di educatore rimaneva finora perciò privo di un sicuro riferimento legislativo, eccezion fatta per la legge n. 4/2013 che riconosceva e dettava norme generali sulle professioni “non organizzate”, cioè quelle rimaste fuori dagli ordini e dai collegi professionali.

In questa situazione, da un lato l'educatore laureato triennale si trovava così ad essere spesso escluso in molti concorsi pubblici (non solo quelli prettamente “sanitari”); dall'altro il pedagogista laureato magistrale si trovava spesso superato da altre figure dotate di albo professionale e che godono di un maggior riconoscimento e prestigio sociale quale quella degli psicologi. Per sanare questa situazione di incertezza e dare pieno riconoscimento anche alla figura di educatore professionale socio-educativo e di pedagogista, la Camera dei Deputati lo scorso 21 giugno ha approvato un progetto di legge (n. 2656-3247 Iori-Binetti) che va a individuare due distinte figure professionali: alla già esistente figura dell'educatore socio-sanitario si aggiunge quella dell'educatore socio-educativo (laureato triennale in Scienze dell'Educazione) e del pedagogista (laureato magistrale in Scienze Pedagogiche).

L'educatore professionale socio-pedagogico, sarebbe quello che opera in ambito educativo, formativo e pedagogico, in rapporto a qualsiasi attività svolta in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, in una prospettiva di crescita personale e sociale e, in particolare, nei seguenti ambiti: a) educativo e

⁹⁴ Per un approfondimento si rinvia al testo di P. OREFICE-A. CARULLO-S. CALAPRICE (a cura di), *Le professioni educative e formative: dalla domanda sociale alla risposta legislativa*, Cedam, Padova 2011.

⁹⁵ Tale normativa decadde qualche anno più tardi per effetto della sentenza del TAR del Lazio n. 316/1992 e del Consiglio di Stato n. 703 del 25 settembre 1990.

formativo; b) scolastico; c) socio-sanitario e della salute con riguardo agli aspetti socio-educativi; d) socio-assistenziale; e) della genitorialità e della famiglia; f) culturale; g) giudiziario; h) ambientale; i) sportivo e motorio; l) dell'integrazione e della cooperazione internazionale.

Tra i servizi che dovrebbero essere ricompresi nella sua attività figurano i seguenti: a) servizi educativi per lo sviluppo della persona e della comunità territoriale; b) servizi educativi da 0 a 3 anni; c) servizi extrascolastici per l'infanzia; d) servizi educativi nelle istituzioni scolastiche; servizi extrascolastici per l'inclusione e la prevenzione del disagio e della dispersione scolastica; ecc...

L'educatore così configurato avrebbe i seguenti compiti:

a) progetta, programma, realizza e valuta interventi e trattamenti educativi e formativi diretti alla persona negli ambiti e nei servizi individuati dalla presente legge; b) accompagna e facilita i processi di apprendimento in contesti di educazione permanente; c) accompagna e facilita i processi di apprendimento in contesti di formazione professionale; d) accompagna e facilita interventi di inserimento lavorativo; e) coopera alla definizione delle politiche formative; f) coopera alla pianificazione e alla gestione di servizi di rete nel territorio; g) collabora all'attuazione dei sistemi integrati per la gestione e la valorizzazione delle risorse umane e per lo sviluppo di competenze.

Per lo svolgimento delle professioni in ambito educativo sarà quindi obbligatorio – se la legge verrà confermata anche al Senato – aver almeno conseguito una laurea triennale. Allo stesso modo vengono previste norme transitorie per il passaggio dalla situazione attuale (sostanziale assenza di requisiti formali per l'accesso alla professione), a quella a regime che prevede invece l'obbligatorietà del titolo triennale di studio per coloro che già lavorano in questi contesti, magari da diversi anni, senza aver conseguito alcuna laurea. L'intervento del legislatore italiano volto a normare per la prima volta la figura dell'educatore "socio-educativo"⁹⁶, permetterebbe dunque, in caso di conferma anche da parte del Senato, di sanare una situazione di *vacatio legis* perdurante ormai da troppo tempo, facendo così un po' di ordine nella miriade di figure professionali che ruotano attorno all'ambito socio-educativo.

Tra queste due figure sussistono dunque non solo importanti differenze sostanziali (il docente di sostegno è contitolare della classe, mentre l'educatore accompagna e facilita), ma anche sul piano organizzativo e formale. Infatti, l'art. 42 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 assegna ai comuni le funzioni amministrative relative alla materia «assistenza scolastica» concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante

⁹⁶ Per un approfondimento in tema si rimanda al numero 2 (ottobre 2016) della rivista *Nuova Secondaria* e in particolare ai contributi di G. BERTAGNA, *L'educatore e la custodia dei legami sociali*, in «Nuova Secondaria», n. 2 (2016), pp. 3-5; C. XODO, *L'educatore e il pedagogista: finalmente qualcosa di nuovo*, in «Nuova Secondaria», n. 2 (2016), p. 6; F. MAGNI, *L'educatore in Europa*, in «Nuova Secondaria», n. 2 (2016), pp. 12-13.

servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari.

L'art. 139 del D.Lgs. n.112 del 31 marzo 1998 ha assegnato alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio

Nelle scuole di ogni ordine e grado, viene confermato l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali (Legge n. 104/1992 art. 13 co. 3).

1.10 Servizi per il diritto allo studio

Il diritto allo studio degli studenti con disabilità si realizza, oltre che con la previsione dei docenti di sostegno e delle altre figure professionali prima richiamate, anche con una serie di servizi accessori, tra cui i servizi di trasporto scolastico, di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti e i servizi integrativi di inclusione scolastica.

Gli interventi sono realizzati attraverso una rete coordinata di servizi educativi, formativi, sanitari e sociosanitari operanti sul territorio, con l'obiettivo di dare attuazione al principio dell'inclusione scolastica e sociale degli studenti con disabilità e consentire loro di esprimere al meglio le proprie abilità e potenzialità, in un'ottica di inserimento lavorativo e miglioramento continuo della qualità della vita.

Prima di analizzarli nel dettaglio, però, è necessaria una breve premessa con riferimento alla suddivisione tra i vari enti territoriali degli ambiti di competenza relativi.

L'art. 139 del D. Lgs. n. 112 del 1998 aveva attribuito alle Province, per l'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, per gli altri gradi della scuola, i compiti e le funzioni concernenti «c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio».

Come richiamato dall'art. 3 del D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 66 (*Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107*), lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nel rispetto della normativa vigente, perseguono l'obiettivo di garantire le prestazioni per l'inclusione scolastica, ciascuno secondo le proprie competenze.

Lo Stato, per il tramite dell'Amministrazione scolastica, provvede:

a) all'assegnazione nella scuola statale dei docenti per il sostegno didattico, al fine di assicurare il diritto all'educazione e all'istruzione delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti;

b) alla definizione dell'organico del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) tenendo conto, tra i criteri per il riparto delle risorse professionali, della presenza di bambine e bambini, alunne e alunni, studentesse e studenti con disabilità certificata iscritti presso ciascuna istituzione scolastica statale, fermo restando il limite alla dotazione organica di cui all'articolo 19, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni;

c) all'assegnazione, nell'ambito del personale ATA, dei collaboratori scolastici nella scuola statale anche per lo svolgimento dei compiti di assistenza previsti dal profilo professionale, tenendo conto del genere delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti, nell'ambito delle risorse umane disponibili e assegnate a ciascuna istituzione scolastica;

d) all'assegnazione alle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione di un contributo economico, parametrato al numero delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con disabilità accolti ed alla relativa percentuale rispetto al numero complessivo dei frequentanti.

[art. 3 D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66]

Alla *Regione* spetta lo svolgimento, in relazione a tutti i gradi di istruzione e ai percorsi di istruzione e formazione professionale, dei servizi per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale (assistenza alla comunicazione, servizio tiflogico e fornitura di materiale didattico speciale o di altri supporti didattici), tramite il coinvolgimento degli enti del sistema sociosanitario, nonché la promozione ed il sostegno, in relazione all'istruzione secondaria di secondo grado e ai percorsi di istruzione e formazione professionale, dei servizi di trasporto e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale;

Ai *comuni*, in relazione ai gradi inferiori dell'istruzione scolastica, lo svolgimento dei servizi di trasporto e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale. Allo stesso modo, è trasferito ai *comuni*, in forma singola o associata, lo svolgimento, in relazione all'istruzione secondaria di secondo grado e ai percorsi di istruzione e formazione professionale, dei servizi di trasporto e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale.

Infine, lo Stato, le Regioni e gli Enti locali garantiscono l'accessibilità e la fruibilità dei sussidi didattici e degli strumenti tecnologici e digitali necessari per l'inclusione scolastica (cfr. art. 315, comma 1, lettera b), del D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 e dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge 5 febbraio 1992, n. 104).

Gli Enti locali, nel rispetto del riparto delle competenze previsto dall'articolo 1, comma 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dall'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili:

a) gli interventi necessari per garantire l'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale, inclusa l'assegnazione del personale, come previsto dall'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in coerenza con le mansioni dei collaboratori scolastici di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto;

b) i servizi per il trasporto per l'inclusione scolastica, come garantiti dall'articolo 8, comma 1, lettera g), della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ed esercitati secondo il riparto delle competenze stabilito dall'articolo 26 della medesima legge, nonché dall'articolo 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

c) l'accessibilità e la fruibilità degli spazi fisici delle istituzioni scolastiche statali di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c), della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e all'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 11 gennaio 1996, n. 23.

[art. 3 D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66]

Il recente D.Lgs. n. 66/2017 ha inoltre previsto all'art. 3 comma 6 il raggiungimento di una intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per individuare i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale

Questo riparto di prerogative e competenze ha generato, nel corso degli anni, un notevole contenzioso tra gli enti locali: infatti, con riferimento alle attività di assistenza da svolgere per gli alunni della scuola secondaria superiore, talvolta le Province hanno contestato che vi sia la propria competenza al riguardo, deducendo che le medesime attività debbano essere svolte dai Comuni.

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 2023/2017) ha ritenuto sul punto decisivo il contenuto dell'art. 139 del D. Lgs. n. 112 del 1998, che ha attribuito alle Province, per l'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, per gli altri gradi della scuola, i compiti e le funzioni concernenti «c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio», che viene in questo caso considerato quale legge speciale rilevante in materia scolastica, sicché risultano irrilevanti le altre disposizioni, ispirate ad altre finalità, quali quelle contenute nel T.U. sugli enti locali (D. Lgs. n. 267 del 2000 e legge n. 328 del 2000).

a) I servizi di trasporto scolastico

Con la delibera della giunta regionale della Lombardia n. X/6832 del 30 giugno 2017, in attuazione degli artt. 5 e 6 della Legge Regionale n. 19/2007 sono state emanate le *Linee guida per lo svolgimento dei servizi di trasporto scolastico e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità, in relazione all'istruzione secondaria di secondo grado e alla*

formazione professionale, nonché per la realizzazione da parte della Regione degli interventi per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriali, in relazione a ogni grado di istruzione e alla formazione professionale. Questo documento è particolarmente interessante perché descrive, pur con una applicazione limitata alla Regione Lombardia,

«criteri e le modalità operative per lo svolgimento da parte dei Comuni dei servizi di trasporto scolastico e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale, in relazione all'istruzione secondaria di secondo grado e alla formazione professionale, nonché per la realizzazione da parte della Regione degli interventi per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriali, in relazione a ogni ordine e grado di istruzione e alla formazione professionale».

In particolare, il servizio di trasporto scolastico consiste nel trasporto degli studenti di secondo ciclo con disabilità dall'abitazione alla sede scolastica e viceversa ed è volto a favorire la frequenza scolastica e, più in generale, il concreto esercizio del diritto allo studio, agli studenti con disabilità privi di autonomia nel raggiungimento della sede scolastica o formativa.

- *Tipologie di servizio*

Sono ammissibili le seguenti tipologie di servizi:

a) servizi di trasporto svolti in ambito urbano, extraurbano o in area urbana – anche privati – finalizzati al raggiungimento della sede scolastica e formativa degli studenti con disabilità non autonomi;

b) servizi di assistenza specialistica al trasporto, anche attraverso mezzi attrezzati con personale specializzato, con riferimento alle peculiari esigenze degli studenti con disabilità, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992.

- *Destinatari*

Sono destinatari del servizio di trasporto scolastico gli studenti con disabilità fisica, intellettiva e sensoriale, ma con specifiche situazioni familiari (a titolo esemplificativo: affido presso famiglie residenti nella Regione, collocamento presso famiglie/comunità del territorio regionale disposto dal Tribunale competente), frequentanti istituti scolastici secondari di secondo grado o percorsi di istruzione e formazione professionale in diritto-dovere, privi di autonomia e in possesso di certificazione di disabilità e di diagnosi funzionale nella quale sia esplicitata la necessità di trasporto.

- *Modalità di attivazione e di fruizione del servizio*

Il servizio di trasporto a favore di studenti con disabilità frequentanti istituti di istruzione secondaria di secondo grado o istituti formativi di secondo ciclo, aventi

sede nel territorio regionale, è attivato dal Comune di residenza dello studente.

Il Servizio viene attivato a seguito di domanda presentata da uno dei genitori o da chi rappresenta lo studente minore o dallo studente stesso, se maggiorenne, all'istituto scolastico o formativo frequentato, corredata dalla documentazione sanitaria.

L'istituzione scolastica, acquisita l'istanza e sentito il Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI), la trasmette al Comune indicando la necessità dell'intervento, con i relativi tempi e modalità. Il Comune provvede alla valutazione delle richieste ed alla formulazione dell'elenco dei beneficiari.

Al termine dell'istruttoria, il Comune presenta alla Regione la richiesta di contributo. Il servizio è realizzato dai Comuni, in forma singola o associata, con mezzi propri o tramite l'affidamento a soggetti terzi.

Il valore del contributo per ciascuno studente disabile è determinato in base alla distanza chilometrica riferita alla percorrenza di viaggio (andata e ritorno) e in base ai giorni di effettiva frequenza secondo il calendario scolastico definito dalla Regione. L'importo massimo del contributo è definito (limitatamente alla Regione Lombardia) nei seguenti importi:

Fascia chilometrica (andata e ritorno)	Contributo massimo riconosciuto
Fino a 10 km	€ 1.500,00
Oltre i 10 km e fino a 20 km	€ 2.500,00
Oltre i 20 km e fino a 30 km	€ 3.500,00
Oltre i 30 km	€ 4.000,00

b) I servizi di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti

Il servizio di assistenza per l'autonomia e la comunicazione degli studenti di secondo ciclo con disabilità, funzionale ai processi di apprendimento e di socializzazione nonché di potenziamento delle relative capacità in ambiti quali l'autonomia e la gestione degli aspetti cognitivi e relazionali, viene erogato dai Comuni avvalendosi dell'attività svolta da un assistente specialistico con competenze professionali anche riferite alla tipologia di disabilità.

L'assistente specialistico è un professionista dell'educazione che lavora in favore dell'inclusione degli studenti, rispondendo ai differenti bisogni educativi e utilizzando strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno. L'inclusione scolastica si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche nonché attraverso la definizione e la condivisione del progetto inclusivo fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio.

L'assistente specialistico svolge in tale ambito un ruolo fondamentale,

perseguendo l'integrazione dello studente con disabilità nella scuola, attraverso un lavoro che coinvolge anche gli altri studenti del gruppo classe, il personale della scuola e gli insegnanti.

L'assistente specialistico orienta gli obiettivi del proprio intervento allo sviluppo di relazioni efficaci nell'ambito del contesto scolastico e formativo. In particolare, svolge le seguenti attività:

- collabora alla stesura e all'aggiornamento del piano educativo individualizzato (PEI) dello studente e partecipa ai momenti di lavoro di equipe della scuola e con i servizi sanitari e sociosanitari;

- programma, realizza e verifica interventi, integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, coordinandosi con gli insegnanti curriculari e di sostegno nelle attività della classe;

- supporta gli interventi coordinati tra servizi scolastici e servizi sanitari e socio-sanitari, in coerenza con quanto previsto nel PEI e in considerazione del più generale progetto di vita dello studente;

- collabora all'analisi delle richieste delle famiglie e alla promozione di relazioni efficaci con le stesse;

- in sede extrascolastica collabora per le uscite e i viaggi di istruzione in connessione all'offerta formativa dell'istituto scolastico o formativo, lavora per la realizzazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro e progetti per il passaggio dal percorso scolastico all'inserimento lavorativo.

L'assistente specialistico è una figura distinta e non sostitutiva delle altre figure presenti nella scuola, quali docenti curriculari, di sostegno e personale ATA e non può essere in alcun modo adibito a mansioni di assistenza di base che, come precisato dalla C.M. MIUR n. 3390 del 30 novembre 2001, deve essere garantita dal personale ATA con il coordinamento del dirigente scolastico. È una figura distinta dall'assistente alla comunicazione per studenti con disabilità sensoriali.

- Destinatari

Sono destinatari del servizio di assistenza per l'autonomia e la comunicazione gli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale, con specifiche situazioni familiari (a titolo esemplificativo: affidò presso famiglie residenti nella Regione, collocamento presso famiglie/comunità del territorio regionale disposto dal Tribunale competente), frequentanti istituti scolastici secondari di secondo grado o percorsi di istruzione e formazione professionale, in possesso di certificazione di disabilità e di diagnosi funzionale nella quale sia esplicitata la necessità di assistenza.

Nella diagnosi funzionale dello studente disabile deve essere indicato, tra l'altro, il livello di fabbisogno di assistenza anche, anche sulla base di accordi tra comuni e istituzioni scolastiche e in relazione ai seguenti criteri:

- tipologia di diagnosi;

- fascia di età;
- livello di funzionamento;
- comorbilità;
- tipologia di frequenza scolastica.

All'intensità del fabbisogno di assistenza corrispondono diverse graduazioni nella misura dell'intervento in termini di numero di ore settimanali da assegnare.

- *Modalità di attivazione e di fruizione del servizio*

Il servizio di assistenza per l'autonomia e la comunicazione a favore di studenti con disabilità frequentanti istituti di istruzione secondaria di secondo grado e istituti formativi di secondo ciclo aventi sede nel territorio regionale è attivato dal Comune di residenza dello studente.

Il Servizio viene attivato a seguito di domanda presentata da uno dei genitori o da chi rappresenta lo studente minore o dallo studente stesso, se maggiorenne, all'istituto scolastico o formativo frequentato.

Il fabbisogno assistenziale assegnato è comprensivo dell'intervento entro l'orario scolastico, della partecipazione alle riunioni di coordinamento e dello svolgimento di attività quali alternanza scuola-lavoro o progetti con servizi del territorio, laboratori con la classe ed eventuali uscite didattiche e viaggi di istruzione.

Agli studenti che, al termine dell'anno scolastico, sostengono l'esame di Stato dei percorsi di istruzione o l'esame di qualifica o diploma dei percorsi ordinamentali di istruzione e formazione professionale può essere riconosciuto un monte ore aggiuntivo straordinario finalizzato all'espletamento delle prove d'esame, nei limiti di intensità del fabbisogno. L'importo massimo del contributo è definito (limitatamente alla Regione Lombardia) nei seguenti importi:

Livello di fabbisogno	Importo del contributo
da 8 a 10 ore	da € 5.712,00 a € 7.140,00
da 6 a 7 ore	da € 4.284,00 a € 4.998,00
fino a 5 ore	Max € 3.570,00

Agli studenti con disabilità complessa o in situazione di particolare bisogno – rilevabili dal PEI e condivise all'interno del GLHO – può essere riconosciuto un monte ore aggiuntivo.

c) *I servizi integrativi di inclusione scolastica per studenti con disabilità sensoriale*

Possono poi essere previsti ulteriori interventi per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale: tali interventi, realizzati sulla base di progetti individuali, sono volti a sopperire alle difficoltà nella comunicazione e nella partecipazione che possono incontrare gli studenti nel raggiungimento dei risultati

scolastici e formativi a causa di menomazioni visive e uditive. I progetti tengono conto delle indicazioni provenienti dai servizi sociali dei comuni, dagli specialisti e dalle diverse realtà che, a vario titolo, si occupano dei bambini e dei ragazzi con disabilità sensoriale (istituti scolastici, aziende socio-sanitarie- territoriali, ecc.), al fine di promuovere una cultura di effettiva inclusione.

Sono destinatari di questi interventi attivati dalle ATS (Agenzie di tutela della salute) gli studenti con disabilità sensoriali con specifiche situazioni familiari (a titolo esemplificativo: affidò presso famiglie residenti nella Regione, collocamento presso famiglie/comunità del territorio regionale designato dal Tribunale competente), frequentanti percorsi educativi, scolastici e formativi dalla scuola dell'infanzia all'istruzione secondaria di secondo grado e alla formazione professionale di secondo ciclo e in possesso di certificazione di disabilità sensoriale e di diagnosi funzionale nella quale sia esplicitata la necessità di assistenza per la comunicazione.

Sono definiti *disabili sensoriali*:

a) studenti con *disabilità visiva*, e precisamente:

- persone affette da cecità assoluta (art. 2, legge 138/2001);
- persone affette da cecità parziale (art. 3, legge 138/2001);
- persone ipovedenti gravi (art. 4, legge 138/2001);
- persone affette da cecità assoluta o parziale o ipovisione grave, con disabilità plurime;

b) studenti *sordi*, quali nello specifico:

- soggetti affetti da sordità congenita o acquisita durante l'età evolutiva che gli abbia compromesso il normale apprendimento del linguaggio parlato, purché la sordità non sia di natura esclusivamente psichica o dipendente da causa di guerra, di lavoro o di servizio (Rif. Legge 26 maggio 1970, n. 381 art. 1);
- soggetti ipoacusici con perdita uditiva superiore a 60 dB da entrambe le orecchie (Decreto del Ministro della Sanità - 5 febbraio 1992), pur correte da protesi acustica.

- *Assistenza alla comunicazione per studenti con disabilità visiva*

Il servizio è realizzato da una figura educativa con adeguata esperienza e/o formazione che supporta lo studente con disabilità visiva nelle diverse attività al fine di completare, integrare e sviluppare il relativo percorso di crescita e autonomia. In particolare, svolge le seguenti attività:

- condivide e sostiene la metodologia per le attività scolastiche demandate a casa;
- favorisce lo sviluppo dell'autonomia personale nello studio e nella gestione di sé;
- supporta lo studente nel processo di conoscenza dell'ambiente;
- condivide con la famiglia il processo di crescita e autonomia globale dello studente;

- si rapporta con il tiflologo di riferimento per le diverse attività in essere;
- si pone come mediatore attivo nel favorire l'approccio e la conoscenza di informazioni, materiali e documenti, non immediatamente o poco fruibili dalla persona con disabilità visiva;
- prepara materiali, quando necessario, di uso immediato per situazioni di studio contingenti;
- si raccorda con gli operatori scolastici, il tiflologo e la famiglia.

L'assistente alla comunicazione svolge il proprio servizio, per un numero minimo di 3 ore settimanali e per un numero massimo di 10 ore settimanali.

- *Assistenza alla comunicazione per studenti con disabilità uditiva*

Il servizio di assistenza alla comunicazione a favore di studenti con disabilità uditiva è volto a sopperire alla funzione comunicativa la cui compromissione, se non supportata, può causare difficoltà e svantaggi nel processo d'apprendimento, nell'inclusione scolastica e nella socializzazione.

Gli interventi si concretizzano nell'affiancamento dello studente da parte di operatori specializzati nelle difficoltà comunicative, adeguandosi alle esigenze e al contesto di ciascuno studente e secondo modalità e metodi di trattamento necessari come la lingua dei segni italiana (LIS) a favore degli studenti sordi segnanti e l'oralismo a favore degli studenti sordi non segnanti.

L'assistente alla comunicazione per sordi svolge la propria funzione mediante azioni quali:

- facilitare la comunicazione dello studente con gli insegnanti e i compagni di classe;
- rendere accessibile allo studente l'insieme dei contenuti didattici e le informazioni attraverso la lingua dei segni italiana (LIS), l'ISE (Italiano Segnato Esatto) o la labializzazione;
- utilizzare le strategie più adeguate derivanti dalla conoscenza e della psicologia evolutiva nel campo della sordità e della psicologia dell'età evolutiva – per accrescere le competenze comunicative dello studente ed accogliere le sue esperienze emotive e relazionali;
- facilitare l'integrazione dello studente all'interno della classe e del contesto scolastico;
- stabilire un corretto rapporto con le famiglie;
- costruire collaborazioni con i docenti della scuola;
- collaborare alla stesura del piano educativo individualizzato (PEI);
- mediare nell'ascolto delle lezioni d'aula per favorire la comprensione del linguaggio verbale e l'accesso ai contenuti didattici;
- facilitare l'acquisizione da parte dello studente di un metodo di studio quanto più possibile autonomo;
- partecipare agli incontri tra la scuola e la famiglia organizzati dalla scuola.

L'assistente alla comunicazione svolge il proprio servizio per un numero minimo di 3 ore settimanali e per un numero massimo di 10 ore settimanali.

L'assistente alla comunicazione deve integrare la propria attività a quella di altre figure (docenti curricolari, insegnanti di sostegno e personale ATA), senza sovrapporre compiti e funzioni, ma valorizzando i diversi ambiti di competenza. Gli interventi da realizzare si concretizzano in azioni nel contesto classe e nell'intero ambiente scolastico, volte al coinvolgimento di tutti gli studenti nel processo di integrazione e inclusione, con un modello di partecipazione attiva.

- *Consulenza tiflogica*

La consulenza tiflogica, intervento di carattere pedagogico, didattico e informatico, ha l'obiettivo di offrire a tutte le figure coinvolte nel processo educativo dello studente con disabilità visiva (studente, scuola e famiglia) la possibilità di individuare e acquisire metodologie e criteri didattici e operativi atti a favorirne un efficace percorso educativo e di apprendimento, sviluppando al meglio le proprie possibilità.

L'intervento di consulenza tiflogica è condotto dal tiflogo, pedagista specializzato nelle aree educative che svolge una funzione operativa di confronto con gli insegnanti per il trasferimento delle indicazioni curricolari all'effettiva potenzialità di apprendimento dello studente. A tal fine, traduce e adatta la didattica, comune a tutti gli allievi, in tiflodidattica, comune a tutti e all'allievo che non vede.

Il tiflogo svolge una funzione operativa di confronto con gli insegnanti per il trasferimento delle indicazioni curricolari alla effettiva potenzialità di apprendimento dell'allievo con disabilità visiva.

Il tiflogo svolge, in particolare, le seguenti funzioni:

- partendo dalla diagnosi funzionale, dal piano dinamico funzionale e dall'osservazione dello studente, fornisce indicazioni utili e coerenti alla definizione del PEI;
- interviene con indicazioni/suggerimenti metodologici didattici e operativi nella conduzione delle attività scolastiche volte a favorire lo sviluppo degli apprendimenti dello studente;
- fornisce supporti, materiali e sussidi tiflodidattici coerenti con il percorso della scuola e dello studente;
- introduce e sviluppa il percorso formativo dello studente in ambiente tecnologico (tifloinformatico) per i diversi gradi della scuola, in relazione al relativo livello di istruzione;
- fornisce indicazioni, suggerimenti e consigli alla famiglia dello studente.

- *Fornitura di materiale didattico speciale e dei libri di testo*

Il servizio, volto al completamento del servizio di inclusione scolastica, è

destinato a studenti con disabilità visiva e uditiva che frequentano gli istituti scolastici di primo e secondo ciclo e formativi e si esplica nella fornitura del materiale didattico speciale e dei libri di testo in base al percorso scolastico e ai bisogni individuali dello studente, come di seguito specificato.

a) Studenti ciechi e ipovedenti

- materiale (tiflo) didattico a caratteri ingranditi a favore di studenti con disabilità visiva – specifico per studenti ipovedenti – e realizzato secondo criteri individuati in collaborazione con il tiflologo;

- libri di testo scolastici elaborati secondo criteri tiflodidattici ed efficaci nella loro fruibilità in braille, a caratteri ingranditi e su supporto informatico (se in registrazione vocale, realizzati in modalità Daisy).

L'importo massimo riconoscibile è pari, rispettivamente, a € 500,00 per gli alunni dalla scuola dell'infanzia e di € 1.500,00 per gli studenti della scuola, primaria, secondaria di primo e secondo ciclo e per gli studenti dei percorsi di istruzione e formazione professionale.

Agli studenti ciechi assoluti e ciechi parziali, salvo impedimenti oggettivi personali riscontrati dal tiflologo, nei modi e nei tempi confacenti allo sviluppo cognitivo e al percorso formativo dello studente, deve essere insegnato l'uso del sistema di letto/scrittura Braille.

Per gli studenti ipovedenti, l'uso delle fotocopie ingrandite, deve essere limitato a sporadiche occasioni, dovute a necessità imprevedute, urgenti, o dettate da particolari situazioni didattiche non preventivamente programmabili in tempo utile a consentire la preparazione di materiale ingrandito e fruibile da computer o da stampa.

b) Studenti sordi

È utile l'utilizzo di strumenti che facilitino i processi di apprendimento (come per es. le nuove tecnologie per la didattica possono aiutare a superare o diminuire le difficoltà di apprendimento e contribuire al successo formativo).

Le tecnologie informatiche consentono infatti adattamenti nell'utilizzo dei computer, l'uso di immagini e di animazioni, sottotitoli ecc. Nella didattica, i docenti possono preparare lezioni con PowerPoint o costruire ipertesti, mentre gli alunni/studenti possono utilizzare diversi software specifici di supporto all'apprendimento, vocabolari multimediali, editor testuali con immagini ed altro ancora. Esistono infatti sistemi interattivi dinamici, che consentono metodologie didattiche attive e costruttivistiche e soluzioni strategiche centrate sulla rappresentazione, come ad esempio le mappe concettuali per lo studio. Per chi utilizza la lingua dei segni italiana (LIS), inoltre, sono disponibili dizionari italiano-LIS.

Sono inoltre molto utili per i sordi oralisti (non segnanti) o con impianto cocleare gli strumenti di trasmissione audio di uso personale, come i cavi ad induzione, collegabili ai computer per le comunicazioni audio-video o gli strumenti per il

riconoscimento vocale, o qualunque sistema, attrezzatura o ausilio che faciliti notevolmente le comunicazioni a distanza anche in ambito scolastico, ingrandita su video, che facilitano notevolmente le comunicazioni a distanza anche in ambito scolastico.

Fondamentale l'utilizzo di strumenti didattici funzionali allo svolgimento del lavoro dell'assistente e per l'apprendimento dell'alunno/studente sordo; generalmente per i più piccoli si tratta di video-libri (DVD) interattivi che consentano differenti modalità di fruizione

Testi specifici adatti agli alunni/studenti sordi sono quelli che consentono di insegnare e di imparare con l'uso delle mappe e di strategie logico-visive per l'organizzazione delle conoscenze; schede visive per imparare la Lingua dei Segni, racconti illustrati per stimolare le abilità percettive, software per mappe concettuali didattiche.

L'importo massimo riconoscibile è pari, rispettivamente, a € 500,00 per gli alunni dalla scuola dell'infanzia e di € 1.500,00 per gli studenti della scuola, primaria, secondaria di primo e secondo ciclo e per gli studenti dei percorsi di istruzione e formazione professionale.

1.11 Alcuni casi giurisprudenziali

a) Il diritto all'istruzione della persona con disabilità come diritto fondamentale

Come è stato detto, sin dalla sentenza n. 215 del 1987 la Corte Costituzionale ha attribuito portata di diritto fondamentale alla piena attuazione del diritto all'istruzione per i soggetti con disabilità. Tale principio necessita però di un costante aggiornamento per il suo concreto declinarsi nella vita sociale di un Paese. E in questo la decisione più importante è certamente la sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010⁹⁷, con la quale si è dichiarata incostituzionale la norma, prevista nella legge finanziaria del 2008 che, per ragioni legate al controllo della spesa pubblica, fissava un limite massimo al numero delle ore dei docenti di sostegno, vietando così di assumere, in presenza di gravi disabilità, ulteriori docenti in deroga al rapporto alunni/docenti⁹⁸.

⁹⁷ Per un commento più approfondito della sentenza si rimanda a F. MADEO, *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave*, «Giurisprudenza costituzionale» (2010), pp. 1831 ss.; F. GIRELLI, *Sul seguito delle decisioni d'incostituzionalità: il caso delle ore di sostegno per gli studenti disabili*, «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», (14 gennaio 2011); A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti» (13 ottobre 2012); F. GAMBARDILLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in «Nomos», n. 1/2017, pp. 1-14.

⁹⁸ Sono stati, infatti, dichiarati incostituzionali l'art. 2 comma 413 della Legge n. 244/2007 nella parte in cui fissava un limite massimo al numero di posti degli insegnanti di sostegno e l'art. 2 comma 414 della Legge n. 244/2007 nella parte in cui escludeva la possibilità, in presenza di

Questa sentenza ha una notevole portata perché sancisce il diritto del disabile all'istruzione si configura come un «diritto fondamentale» avente quindi «priorità assoluta»⁹⁹ rispetto alle esigenze di bilancio e organizzative.

«Il quadro normativo sulla tutela degli alunni disabili – già di per sé complesso – si caratterizza in concreto non solo per la commistione tra procedimenti eterogenei, e per i conseguenti concreti rischi che l'azione amministrativa ne sia disarticolata, ma anche per il singolare contrasto apparente – ma superabile – tra le disposizioni di principio risalenti alla legge n. 104 del 1992 sulla sussistenza dei diritti dei medesimi alunni (che come ribadito dalla Corte Costituzionale hanno natura di «diritti fondamentali») e le disposizioni sull'organizzazione scolastica e sulla assegnazione degli insegnanti di sostegno (che sono invece basate sull'esigenza di contenere la spesa)».

[Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017]

Lo stesso giudice amministrativo ha però rilevato che

«Nei fatti [...] solo i genitori che propongano il ricorso giurisdizionale, e ne abbiano i mezzi anche economici per farlo, possano ottenere una pronuncia che ordini all'Amministrazione scolastica di consentire la fruizione delle ore nel numero determinato dal G.L.H.O., mentre lo stesso non avviene per i genitori che di tali mezzi siano privi. Non è però questo il sistema desumibile dai principi costituzionali e dalle leggi che, prima e dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010, hanno attribuito agli alunni disabili il diritto di ottenere le ore di sostegno, come determinate dal G.L.O.H. Infatti, gli Uffici scolastici (così come il dirigente scolastico ed il Ministero dell'economia e delle finanze) non possono sindacare le risultanze delle «proposte» e devono fare in modo che le ore di sostegno siano attribuite a tutti i disabili, già col 'primo atto' del dirigente scolastico e nei tempi fissati, assegnando 'in deroga' gli insegnanti di sostegno quando ciò occorra per 'coprire' le ore determinate nelle «proposte». In altri termini, il sistema deve far sì che gli alunni e le loro famiglie non debbano proporre ricorsi giurisdizionali per ottenere ciò che è loro dovuto».

[Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017]

Questa qualificazione come diritto incompressibile nel suo nucleo essenziale ha dato seguito a numerose sentenze con le quali si è dichiarata l'illegittimità di provvedimenti di assegnazione di un numero di ore di sostegno ridotto rispetto alle esigenze degli studenti disabili gravi¹⁰⁰.

studenti con disabilità grave, di assumere insegnanti di sostegno in deroga. Sul punto si veda anche la recente sentenza del TAR di Napoli n. 5605 del 3 novembre 2014.

⁹⁹ S. TROILO, *I 'nuovi' diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa dell'8-9 giugno 2012, I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/08/Troilo.DEF.pdf, 15 ottobre 2012, pp. 11-12.

¹⁰⁰ *Ex multis*, cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 21 aprile 2010, n. 2231; TAR Calabria sez. I, 23 novembre 2011, n. 834; TAR Napoli Campania, sez. IV, 25 novembre 2011, n. 5583; TAR Napoli Campania, sez. IV, 21 dicembre 2011, n. 6047; TAR Sardegna, sez. I, 18 novembre 2011, n. 2783; TAR Sicilia, sez. I, 9 gennaio 2012, n. 20; TAR Liguria, 29 febbraio 2012, n. 349; TAR Lazio, sez. III, 16 giugno 2012, n. 5551, TAR Sicilia, 23 gennaio 2014, n. 224, TAR Toscana, 5 maggio 2014, n. 715. Cfr. anche M. LOTTINI, *Scuola e disabilità. I riflessi della sentenza n. 80 del 2010*

Il Consiglio di Stato – oltre alla sentenza n. 2023/2017 di cui si dirà ampiamente dopo – con la sentenza del 10 febbraio 2015, n. 704 ha avuto modo di approfondire gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2010, rimarcando:

- «a) la qualificazione del diritto all'istruzione del disabile, e in particolare del disabile grave, quale diritto fondamentale;
- b) l'individuazione in questo ambito di un “nucleo indefettibile” di garanzie perché tale diritto sia realizzato, pur stante la discrezionalità del legislatore nella individuazione delle relative misure;
- c) l'obiettivo primario [...] della massima tutela possibile del diritto del disabile grave all'istruzione ed all'integrazione e nella classe e nel gruppo, fino alla previsione di un'ora di sostegno per ogni ora di frequenza, ma non è di per sé illegittimo un intervento minore, purché non sia scalfito il nucleo indefettibile del diritto, se motivato dall'analisi accurata della situazione specifica nel quadro di ragioni e vincoli oggettivi;
[...]
- e) la possibilità di ricorrere, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente, all'assunzione di insegnanti in deroga;
- f) dalla accertata situazione di gravità del disabile può conseguire la determinazione di un numero di ore di sostegno pari a quello delle ore di frequenza».

Inoltre, si è anche precisato che il provvedimento finale del dirigente scolastico:

- deve tenere conto della «gravità dell'handicap [...] così come accertato dall'apposito organo collegiale»;
- non può tenere conto soltanto delle «difficoltà connesse al numero degli alunni in situazione di handicap»;
- non può rendere «prive di effetti concreti, sul piano del sostegno, le statuizioni operate dall'organo collegiale competente a stabilire la gravità dell'handicap e a predisporre il piano individuale di intervento a sostegno del minore in una situazione di handicap riconosciuto come grave»;
- non si può basare su «un vincolo derivante dalla carenza di risorse economiche che non possono, in modo assoluto, condizionare il diritto al sostegno in deroga, sino a esigere e sacrificare il diritto fondamentale allo studio e all'istruzione».

Analogamente, la stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 275 del 2016 ha dichiarato incostituzionali le norme legislative che consentivano la riduzione del numero di ore di assistenza per l'autonomia e la comunicazione (AEC) a scuola degli alunni con disabilità con la stessa motivazione dei vincoli di bilancio degli enti locali. Nel caso specifico la Corte ha dichiarato incostituzionale una norma della Regione Abruzzo concernente le spese per il trasporto a scuola degli alunni con disabilità, coerentemente con quanto già affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2361 del 20 maggio 2008 in merito alla gratuità del servizio di

della Corte Costituzionale sulla giurisprudenza del giudice amministrativo, «Foro amministrativo» (2011), pp. 2403 ss.

trasporto, anche per le scuole superiori, degli alunni con disabilità.

Sulla stessa linea, la Suprema Corte di Cassazione in una recente sentenza¹⁰¹ ha ulteriormente approfondito e declinato le modalità di effettiva realizzazione di questo diritto fondamentale: i giudici hanno, infatti, respinto il ricorso presentato da una scuola dell'infanzia friulana avverso la sentenza della Corte d'appello di Trieste¹⁰² con la quale si era accertata la natura discriminatoria della decisione dell'amministrazione scolastica di non concedere l'insegnamento di sostegno per 25 ore settimanali (in precedenza ne erano state assegnate solo 6 e poi 12), a una bambina con grave disabilità. Infatti, sostengono nell'argomentazione i giudici, una volta che il Piano Educativo Individualizzato abbia prospettato il numero di ore necessarie per il sostegno scolastico dell'alunno con disabilità particolarmente grave, «l'amministrazione scolastica è priva di un potere discrezionale, espressione di autonomia organizzativa e didattica, capace di rimodulare o di sacrificare in via autoritaria, in ragione delle risorse disponibili per il servizio, la misura di quel supporto integrativo così come individuato dal piano, ma ha il dovere di assicurare l'assegnazione, in favore dell'alunno, del personale docente specializzato anche ricorrendo [...] all'attivazione di un posto di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni, per rendere possibile la fruizione effettiva del diritto, costituzionalmente protetto, dell'alunno disabile all'istruzione, all'integrazione sociale e alla crescita in un ambiente favorevole allo sviluppo della sua personalità e delle sue attitudini»¹⁰³.

L'omissione o un insufficiente servizio da parte dell'istituto scolastico, «si risolvono in una sostanziale contrazione del diritto fondamentale del disabile all'attivazione, in suo favore, di un intervento corrispondente alle specifiche esigenze rilevate, condizione imprescindibile per realizzare il diritto ad avere pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico»¹⁰⁴.

Inoltre, per quanto riguarda il limite delle risorse economiche disponibili, la Corte ha rilevato che, stante il quadro normativo brevemente richiamato, vi è la «necessità di erogare il servizio didattico predisponendo le misure di sostegno necessarie per evitare che il bambino disabile altrimenti fruisca solo nominalmente del percorso di educazione e di istruzione, essendo impossibilitato ad accedere ai contenuti dello stesso in assenza di adeguate misure compensative volte a rimuovere le conseguenze negative della situazione di svantaggio in cui si trova»¹⁰⁵.

Altre sentenze hanno sottolineato che «il dimensionamento della prestazione di

¹⁰¹ Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 25011 del 25 novembre 2014.

¹⁰² Corte di Appello di Trieste, sentenza n. 645 del 31 luglio 2013.

¹⁰³ Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 25011 del 25 novembre 2014.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*. Per un approfondimento sulle ulteriori problematiche applicative suscitate dalla nutrita giurisprudenza si rinvia a F. BASILICA-L. FIANDACA, *Il diritto scolastico. Casi e questioni*, Editoriale Scientifica, 2013, in particolare cap. III, *L'assistenza di sostegno ai diversamente abili affetti da patologie gravi*, pp. 471-483.

sostegno ha carattere sostanzialmente dinamico, dovendo essere correlato all'andamento della patologia da cui il minore è affetto, con particolare riguardo alle possibilità di recupero della persona disabile, finalità cui il percorso deve essere diretto»¹⁰⁶.

In un altro caso, l'amministrazione scolastica aveva deciso, senza addurre alcuna motivazione adeguata, di ridurre le ore di sostegno attribuite dagli organi scolastici da 240 a 189 ore ad una bambina con una grave disabilità. Tale decisione è stata ritenuta illegittima dal Tar di Campobasso, sentenza n. 220/2016, poiché una volta «asseverato e sollecitato un determinato tipo di sostegno, sia qualitativo che quantitativo», l'amministrazione scolastica non può «senza adeguata motivazione relativa alle condizioni specifiche del minore, ridurre in modo ingiustificato e consistente l'entità delle ore di sostegno ritenute necessarie dai suddetti organi»¹⁰⁷.

Analogamente si veda la sentenza del Consiglio di Stato n. 5431/2015 dove i giudici di Palazzo Spada hanno dato ragione ai genitori di uno studente che soffriva di un disturbo dello spettro autistico che si lamentavano della riduzione da 24 a 11 ore di sostegno. Per i giudici amministrativi, infatti, «il diritto all'istruzione del minore portatore di handicap ha rango di diritto fondamentale, che va rispettato con rigore ed effettività – e tale diritto – assume natura sia sociale sia individuale, con la conseguente necessità, con riferimento ai portatori di handicap, di assicurarne la piena attuazione attraverso la predisposizione di adeguate misure di integrazione e di sostegno». Nel caso di specie, lo studente è da considerarsi «invalido con totale e permanente inabilità lavorativa e con necessità di assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita»¹⁰⁸.

Analogamente il Tar della Lombardia nella sentenza n. 560 del 23 marzo 2016 ha stabilito che «le semplici difficoltà economiche non possono condurre l'ente ad eliminare le prestazioni di assistenza e di diritto allo studio che soddisfano diritti costituzionalmente garantiti. Il rilievo costituzionale di questi diritti, infatti, costituisce limite al potere discrezionale di allocazione delle risorse finanziarie che spetta agli organi dell'ente». Anche in caso di mutamento delle rispettive competenze tra enti locali e centrali, i giudici amministrativi hanno sottolineato che «nessuna modifica delle competenze può avvenire, in materia di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, senza che sussista un altro ente che si sia preso in carico tali funzioni, stante il carattere indisponibile, indefettibile e necessariamente continuativo del loro esercizio»¹⁰⁹.

Da citare anche il caso contrario dove è stato chiesto al giudice di rideterminare, in aumento, le ore di sostegno assegnate nel piano educativo: come affermato

¹⁰⁶ Sentenza TAR Campania n. 17352/2010.

¹⁰⁷ TAR Campobasso, sentenza n. 220/2016.

¹⁰⁸ Consiglio di Stato, sentenza n. 5431/2015.

¹⁰⁹ TAR Lombardia, sentenza n. 560 del 23 marzo 2016.

nella sentenza del Tar di Napoli n. 252/2016, però, «sia pure in linea astratta una disabilità grave sia indizio della necessità di maggiore sostegno scolastico, non può porsi alcun automatismo tra la valutazione di gravità della Asl e la quantificazione delle ore di sostegno scolastico». Proprio per questo motivo, la determinazione quantitativa del monte ore di sostegno scolastico da assegnare alla persona con disabilità è «affidata alle concorrenti valutazioni e competenze delle distinte figure professionali facenti parte dell'equipe multidisciplinare»¹¹⁰, che ha quindi un'ampia discrezionalità tecnica e può essere sindacata in sede giudiziaria solo se l'attribuzione delle ore risulti viziata da motivazione illogica e/o incongrua.

Infine, si segnala la recente sentenza della VI sezione del Consiglio di Stato, n. 2023/2017: tale controversia, come ricordato in apertura dagli stessi giudici amministrativi, «rientra nell'ambito di un numero considerevole di cause portate all'esame dei giudici amministrativi, che sono sorte perché i genitori hanno chiesto alle Istituzioni scolastiche, o agli Enti locali, che ai propri figli disabili siano riconosciute le ore di sostegno ritenute spettanti dal “Gruppo di lavoro operativo handicap – G.L.O.H.”, ovvero le altre prestazioni previste dalla normativa a loro favore, in concreto non ricevute». La sentenza ha infatti la sua genesi nella fattispecie, purtroppo frequente, di una attribuzione di ore di sostegno a un bambino da parte dell'ufficio scolastico regionale (13) inferiore rispetto a quante ne erano state richieste (25).

L'importanza di questa decisione, non sta innanzitutto nella conferma di quanto già affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 80/2010) sulla incostituzionalità delle norme che legittimavano una riduzione delle ore di sostegno per vincoli di bilancio, quanto nell'ampia ricostruzione normativa – «alquanto complessa, che non si ritrova in un unico testo ordinato», di diritto sostanziale e procedurale – che i giudici hanno compiuto in un ambito frastagliato e non sempre coerente come quello di cui qui ci si occupa.

I giudici ripercorrono innanzitutto le fasi procedurali preliminari di rilevazione delle esigenze dei singoli alunni con disabilità, a partire dalle

disposizioni di principio contenute negli articoli 12 e 13 della legge n. 104 del 1992, da leggere in connessione a quanto previsto dagli articoli precedenti e, in particolare, dall'articolo 3 che dà rilievo alle «situazioni riconosciute di gravità».

L'art. 12 (recante la rubrica «Diritto all'educazione e all'istruzione»):

- ai primi tre commi, ha attribuito alla persona disabile il diritto soggettivo all'inserimento «negli asili nido» e quello all'educazione e all'istruzione «nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie» (diritto fruibile attraverso «misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti d'istruzione»);

- al quarto comma ha disposto che «l'esercizio del diritto all'educazione non può

¹¹⁰ TAR di Napoli, sentenza n. 252/2016.

essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap»;

- al comma quinto, ha articolato il procedimento necessario per determinare le modalità di attuazione di tale diritto all'educazione e all'istruzione, e ha disposto che – dopo l'«individuazione dell'alunno come persona handicappata» – devono esserci l'«acquisizione della documentazione risultante dalla diagnosi funzionale» e l'elaborazione del «profilo dinamico-funzionale ai fini della formulazione di un piano educativo individualizzato».

I giudici, dunque, a partire dall'art. 12 comma 5 della legge n. 104 del 1992 distinguono quattro fasi strettamente connesse tra loro:

Esse riguardano:

- a) l'«individuazione dell'alunno come persona handicappata»;
- b) l'«acquisizione della documentazione risultante dalla diagnosi funzionale – D.F. »;
- c) l'elaborazione del «profilo dinamico-funzionale – P.D.F. »;
- d) la «formulazione di un piano educativo individualizzato – P.E.I.».

Un altro aspetto interessante di questa sentenza è rappresentato dalla chiara distinzione dei compiti e delle funzioni dei vari “organismi” (così qualificati dal D.P.R. 28 marzo 2007, n. 75) che si pronunciano sulle disabilità:

- il G.L.O.H. è competente per la redazione del P.E.I. per il singolo alunno (ai sensi dell'art. 12, comma 5, della legge n. 104 del 1992 e dell'art. 5 del D.P.R. 24 febbraio 1994). La legislazione vigente attribuisce al «Gruppo di lavoro operativo handicap – G.L.O.H.» anche il potere di “proporre” le determinazioni delle prestazioni che le Istituzioni scolastiche sono tenute a svolgere nei confronti degli alunni disabili. Infatti, ai sensi dell'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, «in sede di formulazione del piano educativo individualizzato», il gruppo elabora «proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero delle ore di sostegno, che devono essere esclusivamente finalizzate all'educazione e all'istruzione, restando a carico degli altri soggetti istituzionali la fornitura delle altre risorse professionali e materiali necessarie per l'integrazione e l'assistenza dell'alunno disabile richieste dal piano educativo individualizzato». «Va però sottolineato – continuano i giudici – che talvolta l'indicazione del numero delle ore di sostegno è già contenuta nel «profilo dinamico funzionale – P.D.F. », ciò che non è precluso dalla normativa e che può indurre il G.L.O.H. a prendere atto della precedente determinazione e a indicare nel P.E.I. il ‘come’ le ore saranno utilizzate, per realizzare il ‘progetto di vita’ per il singolo alunno all'interno dell'ambiente scolastico».

- il «Gruppo di lavoro handicap di istituto – G.L.H.I. » (definito talvolta nella prassi come ‘Gruppo di lavoro e studio di istituto’) è previsto dall’art. 15, comma 2, della medesima legge n. 104 del 1992, che prevede i suoi compiti di coordinamento e di proposta: il G.L.H.I. non prende provvedimenti sul singolo alunno, ma deve creare rapporti con il territorio e proporre interventi di aggiornamento, nonché materiali e sussidi didattici;
- al livello “ancora superiore”, con corrispondenti funzioni di indirizzo e coordinamento, l’art. 15, comma 1, della legge n. 104 del 1992 ha istituito a livello provinciale il «Gruppo di lavoro handicap – G.L.H. » (denominato anche ‘Gruppo di lavoro interistituzionale provinciale’ – G.L.I.P.), istituito appunto a livello provinciale.

Da ricordare anche che tali organi hanno competenze non limitate alla materia degli alunni con disabilità: ad es., la circolare ministeriale 6 marzo 2013, n. 8, ha esteso le competenze del G.L.H.I. anche alle attività da svolgere in favore degli alunni con «bisogni educativi speciali – B.E.S. ».

In base all’esame della documentazione acquisita e alle valutazioni delle commissioni mediche, ciascun alunno disabile risulta inserito in una delle quattro possibili fasce di gravità (gravissima, grave, media e lieve).

Il G.L.O.H. propone il numero delle ore di sostegno necessarie, tenendo conto di tale fascia di gravità, e nella prassi propone che l’insegnante di sostegno copra:

- per la disabilità gravissima o grave, la totalità dell’orario scolastico di un insegnante di sostegno;
- per la disabilità media, circa la metà dell’orario scolastico di un insegnante di sostegno;
- per la disabilità lieve, poco meno della metà dell’orario scolastico di un insegnante di sostegno.

Tali orari si devono quantificare tenendo conto della scuola frequentata, e quindi corrispondono a 25 ore settimanali se si tratti della scuola dell’infanzia, a 22 ore settimanali se si tratti della scuola primaria e a 18 ore settimanali se si tratti della scuola secondaria, sia essa di primo o di secondo grado.

Quando si formula la proposta, e quando si attribuiscono le altre misure spettanti ai disabili, ovviamente si deve tenere conto anche dei casi in cui occorra una particolare vigilanza, per il rischio di atti autolesionistici o lesivi per i terzi, potenziale fonte di responsabilità per il personale dell’Amministrazione.

Terminata la fase di redazione dei P.E.I. e dunque dopo aver acquisito le «proposte» formulate dal G.L.O.H. con la relativa quantificazione delle ore per i singoli alunni disabili, il dirigente scolastico deve ‘sommare’ le ore riferibili a ciascuno di essi e deve chiedere all’Ufficio scolastico provinciale, che a sua volta comunica le richieste all’Ufficio Regionale, l’assegnazione del correlato numero di ore di sostegno.

Il dirigente scolastico deve cioè chiedere, per l’Istituto di cui è responsabile, l’assegnazione degli insegnanti di sostegno in numero corrispondente a quanto necessario per la copertura delle ore da attribuire.

Ricevuta la “risposta” degli Uffici scolastici, ovvero dopo che gli è stato comunicato quanti insegnanti di sostegno tali Uffici hanno assegnato all’Istituto, il dirigente

scolastico può disporre delle ore di insegnamento dei singoli insegnanti di sostegno indicati dall'Ufficio scolastico, ovvero può disporre di 25 ore per insegnante se si tratta di scuola dell'infanzia, di 22 ore per insegnante se si tratta di scuola primaria e di 18 ore per insegnante se si tratta di scuola secondaria.

A questo punto, il dirigente attribuisce con propri atti formali – quelli che talvolta le famiglie impugnano davanti al TAR – le ore ai singoli alunni disabili.

Il procedimento delineato può in concreto subire modificazioni, per i casi in cui sopraggiungano in corso d'anno domande di iscrizione di ulteriori alunni disabili, trasferiti da altri Istituti scolastici o provenienti da altri Stati.

In tal caso, il dirigente scolastico deve segnalare la circostanza agli Uffici scolastici e chiedere che siano emessi gli atti conseguenti per integrare l'organico di sostegno con le risorse necessarie.

Nel caso in cui l'integrazione manchi, tuttavia, il dirigente scolastico deve comunque far fronte alla nuova esigenza, redistribuendo le ore di sostegno disponibili.

Quindi i giudici segnalano che il procedimento si può come suddividere in due: da un lato vi sono i procedimenti relativi alla determinazione dei bisogni dei singoli alunni, precisati con le «proposte» *ad personam* del G.L.O.H. e comunicati dal dirigente scolastico; dall'altro lato, il procedimento, di competenza degli Uffici scolastici, volto a determinare il contingente del personale di sostegno da assegnare ai singoli Istituti scolastici per soddisfare le esigenze evidenziate con le medesime «proposte» e rappresentate dal dirigente scolastico.

In altri termini, mentre fino alla fase di redazione dei P.E.I. si tiene conto delle esigenze dei singoli alunni, è poi prevista una 'fase intermedia' in cui gli Uffici scolastici individuano il contingente degli insegnanti di sostegno, non in base ai dati oggettivi acquisiti, bensì sulla base dei criteri statistici previsti dalla legge.

Vi è quindi la concreta possibilità – ed è soprattutto in questo caso che gli interessati propongono ricorso giurisdizionale – che il numero degli insegnanti di sostegno resi disponibili nei fatti risulti inferiore a quello che sarebbe necessario per attribuire ai singoli alunni tutte le ore determinate dalle «proposte» del gruppo G.L.O.H.

In particolare i giudici nella loro esposizione hanno delineato alcune fasi procedurali ricavate dalla normativa scolastica "disorganica e complessa" in materia di determinazione delle ore di sostegno spettanti agli alunni disabili.

a) in una prima fase, si considerano le esigenze del singolo alunno disabile, con l'elaborazione del P.E.I. all'interno dei singoli Istituti scolastici da parte di un organo collegiale (il «Gruppo di lavoro operativo handicap – G.L.O.H.») ai sensi dell'art. 12, comma 5, della legge n. 104 del 1992, con la formulazione di una «proposta» da parte di un organo collegiale e con la determinazione delle ore di sostegno da assegnargli;

b) successivamente, il dirigente scolastico raccoglie le «proposte», concernenti tutti gli alunni disabili, e le trasmette agli Uffici scolastici, con la relativa documentazione;

c) gli Uffici scolastici assegnano, sulla base dei relativi organici, ai singoli istituti tanti insegnanti di sostegno, quanti ne sono necessari per coprire tutte le ore che sono risultate oggetto delle «proposte», salva la possibilità di esercitare un potere meramente correttivo, sulla base di riscontri oggettivi (è questo il caso, ad esempio, di errori materiali, ovvero del fatto che singoli alunni non siano più iscritti presso un dato istituto, perché trasferitisi altrove);

d) il dirigente scolastico – tranne i casi in cui prenda atto della correzione di errori materiali o delle circostanze ostative, specificamente e motivatamente individuate dagli Uffici scolastici – deve attribuire a ciascun alunno disabile un numero di ore di sostegno corrispondente a quello oggetto della singola proposta del G.L.O.H., dalla quale non si può discostare;
Pertanto, concludono i giudici amministrativi

«i procedimenti riguardanti gli alunni disabili si devono concludere con gli atti del dirigente scolastico di attribuzione delle ore di sostegno, in conformità alle risultanze del G.L.O.H. Va pertanto considerato condivisibile l'orientamento dei Tribunali amministrativi regionali per il quale è fondata la pretesa dei genitori a vedere attribuite ai propri figli disabili le ore di sostegno nella misura determinata dal G.L.O.H. Di conseguenza, proprio per tale ragione i dirigenti scolastici, [...], devono essi stessi disporre l'attribuzione delle ore nella medesima misura, anche quando gli Uffici scolastici non abbiano assegnato le risorse indispensabili».

[Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017]

In ultimo, sul tema, si richiama il recente art. 10 del D.Lgs. n. 66/2017 (*Richiesta e assegnazione delle risorse per il sostegno didattico*) laddove si prevede che:

1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 15, commi 4 e 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come sostituito dal presente decreto:

a) il dirigente scolastico, sentito il GLI e sulla base dei singoli PEI, propone al GIT la quantificazione dell'organico relativo ai posti di sostegno, diviso per ciascun grado di istruzione, inclusa la scuola dell'infanzia;

b) il GIT, in qualità di organo tecnico, sulla base del Piano per l'inclusione, dei Profili di funzionamento, dei Piani educativi individualizzati, dei Progetti individuali ove esistenti, trasmessi dai singoli dirigenti scolastici, nonché sentiti questi ultimi in relazione ad ogni bambina o bambino, alunna o alunno, studentessa o studente con disabilità certificata, verifica la quantificazione delle risorse di sostegno didattico effettuata da ciascuna scuola e formula una proposta all'USR;

c) l'USR assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno.

[art. 10, D.Lgs. n. 66/2017]

b) Quale giurisdizione? Tra giurisdizione civile e amministrativa

Una questione di notevole rilievo pratico, anch'essa affrontata dalla sentenza n. 2023/2017 del Consiglio di Stato, riguarda l'individuazione del giudice cui si deve rivolgere l'interessato, per ottenere la tutela delle proprie posizioni

giuridiche.

a) Giurisdizione civile

Qualora si contestino le valutazioni delle ASL conseguenti ai relativi accertamenti, previsti dagli artt. 3 e 4 della legge n. 104 del 1992, le relative controversie riguardano l'assistenza obbligatoria, e sono quindi devolute alla giurisdizione del giudice civile, ai sensi dell'art. 442 c.p.c. (su tale pacifico principio, si veda Cass., Sez. Un., 23 ottobre 2014, n. 22550). Sussiste altresì la giurisdizione del giudice civile, ai sensi del medesimo art. 442, quando si tratti di una controversia riguardante l'applicazione dell'art. 35, ultima parte del comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Anche in tal caso, infatti, si tratta di questioni relative all'assistenza e allo status di portatore di handicap, perché le determinazioni delle commissioni previste dagli articoli 3 e 4 della legge n. 104 del 1992 hanno effetti equivalenti rispetto a quelle dei collegi previsti dall'art. 35, comma 7, della legge n. 289 del 2002 e dal D.P.C.M. applicativo.

b) Giurisdizione amministrativa

Qualora invece siano contestati una «diagnosi funzionale – D.F.», un «profilo dinamico funzionale – P.D.F.» oppure un «piano educativo individualizzato – P.E.I.», sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Si tratta in questo caso di controversie concernenti un pubblico servizio, quale l'istruzione, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera c), del c.p.a., e sono ravvisabili posizioni di interesse legittimo, poiché i relativi atti della Amministrazione scolastica sono atti posti in essere nell'esercizio di un ampio potere tecnico-discrezionale dei competenti organi amministrativi.

Qualora poi si contestino gli atti della Amministrazione scolastica che non abbiano dato coerente seguito alle «proposte» del G.L.O.H. e cioè gli atti interni al procedimento degli Uffici scolastici e quello – finale o provvisorio – del dirigente scolastico, di attribuzione all'alunno disabile di un numero di ore inferiore a quello oggetto della proposta individuale, sussiste ugualmente in linea di principio la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Infatti, si tratta di controversie concernenti un pubblico servizio, quale l'istruzione, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera c), del c.p.a., con la conseguente applicazione dell'art. 7, comma 5 (per il quale «Nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'art. 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi»), e dell'art. 55, comma 2 (sulla tutela cautelare, quando la domanda «attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale»).

A maggiore ragione, come rilevato dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 12 aprile 2016, n. 7, sussiste la giurisdizione amministrativa di

legittimità quando la controversia sia sorta prima della elaborazione del P.E.I., cioè quando ancora non sia stato esercitato il potere di formulare la proposta sulla determinazione delle ore di sostegno da attribuire al singolo alunno disabile.

Da ricordare, infine, anche l'ordinanza n. 1144 del 19 gennaio 2007 con la quale la Suprema Corte di Cassazione ha confermato la giurisdizione esclusiva dei Tribunali Amministrativi Regionali in merito all'attuazione del diritto di integrazione delle persone con disabilità nel sistema scolastico in quanto «le attività e le prestazioni rese nell'espletamento dei pubblici servizi, ivi comprese quelle rese nell'ambito della pubblica istruzione, con esclusione dei rapporti individuali di utenza con soggetti privati».

c) Casi ambivalenti

Quando invece il dirigente scolastico abbia attribuito le ore di sostegno in conformità alla proposta del G.L.O.H., ma in concreto tali ore non siano assegnate e quindi non se ne possa fruire, l'ordinamento prevede due possibilità di tutela, a seconda della *causa petendi* e del *petitum* posti a base della relativa pretesa, nei termini ora spiegati.

Come è stato chiarito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (con la sentenza 25 novembre 2014, n. 25011, i cui principi sono stati espressamente richiamati e ribaditi dalla sentenza 20 aprile 2017, n. 9966, nonché dall'ordinanza 28 febbraio 2017, n. 5060), sussiste la giurisdizione del giudice civile, quando l'interessato espressamente lamenti innanzi a tale giudice che l'Amministrazione scolastica abbia posto in essere «un comportamento discriminatorio a proprio danno».

Si applicano in tal caso, infatti, l'art. 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67 (che ha richiamato l'art. 44 del testo unico 25 luglio 1998, n. 286, sulla «Azione civile contro la discriminazione») e – per gli aspetti processuali – l'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

Va sottolineato che il medesimo art. 3 della legge n. 67 del 2006 prevede una fattispecie tipica devoluta alla giurisdizione del giudice civile ed ha il suo ambito di applicazione esclusivamente e tassativamente quando il ricorrente deduca specificamente «la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno», ai sensi del comma 3 (il che in concreto è quanto è stato rappresentato negli atti introduttivi dei giudizi che hanno condotto alle sentenze delle Sezioni Unite n. 25011 del 2014 e n. 9966 del 2017). In tali casi, il ricorrente ha appunto l'onere di dedurre «in giudizio elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti, che il giudice valuta nei limiti di cui all'art. 2729, primo comma, del codice civile».

In altri termini, la disciplina sulle «vittime di discriminazione» si applica quando, e solo quando, l'interessato si rivolge al giudice civile rappresentando gli elementi di fatto in cui la discriminazione stessa si manifesta.

Si applicano le consuete regole sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo quando il ricorrente impugni gli atti del procedimento o contesti un comportamento dell'Amministrazione, lamentando puramente e semplicemente:

- la mancata corrispondenza tra il provvedimento finale del dirigente scolastico e la proposta del G.L.O.H. (ovvero lamentando che sia stata data illegittimamente prevalenza a ragioni di contenimento della spesa);
- la mancata concreta fruizione delle ore di sostegno, attribuite dal dirigente scolastico in conformità alla proposta del G.L.O.H., perché il medesimo dirigente, per la carenza delle risorse fornite dagli Uffici scolastici, ha affrontato provvisoriamente la situazione con misure di 'redistribuzione' delle ore di sostegno.

In tali casi la devoluzione della controversia al giudice civile non può dipendere dalla deduzione 'difensiva' dell'Amministrazione scolastica, la quale prospetti essa stessa che il proprio agire – l'atto del dirigente scolastico dissonante dalla proposta del G.L.O.H. ovvero la mancata assegnazione degli insegnanti di sostegno da parte degli Uffici scolastici – vada ricondotto ad una «discriminazione».

In tali casi, la tutela delle posizioni individuali ha luogo sulla base delle regole del processo amministrativo, in un sistema processuale nel quale:

- il giudice deve emanare prontamente, se del caso in sede cautelare ovvero con una sentenza resa all'esito della camera di consiglio, le misure volte ad imporre l'attribuzione delle ore di sostegno spettanti, tenendo conto che il decorso del tempo incide quanto mai negativamente sulle prospettive di recupero dell'alunno disabile, risultando in tal caso in linea di principio sufficiente a ritenere fondato il ricorso l'oggettivo contrasto tra la proposta del G.L.O.H. e le successive immotivate determinazioni dell'Amministrazione;
- la domanda di risarcimento del danno – a parte le consuete indagini sulla sussistenza di ogni altro elemento costitutivo dell'illecito – deve essere basata sulla specifica prova di quali siano state in concreto sull'alunno le conseguenze pregiudizievoli cagionate dall'illegittimità degli atti della Amministrazione scolastica.

c) Esiste un diritto alla continuità educativo-didattica?

In altri casi i giudici hanno riconosciuto anche la sussistenza del diritto in capo alla persona con disabilità alla continuità educativo-didattica con il medesimo insegnante di sostegno (sentenza del 20 gennaio 2009 del Consiglio di Stato n. 3104). Altre decisioni hanno assicurato alle persone con gravi disabilità il sostegno per tutte le ore di lezione (sentenza del 23 marzo 2010 del Consiglio di

Stato n. 2231)¹¹¹; in un altro caso, pur non essendo in presenza di una disabilità qualificata come “grave” ai sensi della legge 104/1992, i giudici hanno stabilito che l’amministrazione scolastica debba valutare la possibilità di far completare all’alunno il proprio percorso formativo col sostegno di un insegnante *ad hoc* (sentenza del 16 giugno 2012 del TAR Lazio, n. 5551).

Sul tema è da segnalare anche l’ordinanza n. 3831/2016 del Tribunale di Livorno (pubblicata il 30 Gennaio 2017) con cui si è riconosciuta la discriminazione operata dalla scuola ai danni di un alunno con disabilità che aveva visto susseguirsi docenti differenti per il sostegno nei primi mesi dell’anno scolastico.

Lo studente avrebbe dovuto essere supportato da un docente di sostegno per 18 ore settimanali; invece ad accoglierlo in classe nel settembre 2016 vi erano i docenti curricolari appartenenti all’organico dell’autonomia e del potenziamento (Legge n. 107/2015).

La famiglia aveva dunque promosso ricorso per il danno subito dall’alunno che non aveva potuto avvalersi di un unico docente di sostegno per la fruizione del suo diritto al sostegno didattico.

I giudici hanno accolto il ricorso riconoscendo che lo studente in questione aveva subito una «discriminazione indiretta» poiché per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel P.E.I. «vi è la necessità della continuità didattica [...] che non può attuarsi ove vi sia un’enorme alternanza dei docenti che svolgono la funzione di sostegno e che impedisce il progetto finalizzato al miglioramento della comunicazione e dell’apprendimento mediante *tablet touch screen* con software specifico per l’alunna, che neppure è stato dedotto fosse conosciuto dai molteplici insegnati che nei suddetti mesi hanno ricoperto il ruolo di sostegno». Sulla base anche della legge n. 67/2006 il Tribunale di Livorno ha quindi operato una valutazione non solo quantitativa sul rispetto delle ore di sostegno previste, ma anche qualitativa, sulla qualifica dei docenti adoperati per il sostegno e sulla necessità di una continuità didattica.

Sul punto è poi intervenuto anche il recente D.Lgs. n. 66/2017 dove all’art. 14 (*Continuità del progetto educativo e didattico*) si precisa che:

1. La continuità educativa e didattica per le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti con disabilità certificata è garantita dal personale della scuola, dal Piano per l’inclusione e dal PEI.
2. Per valorizzare le competenze professionali e garantire la piena attuazione del Piano annuale di inclusione, il dirigente scolastico propone ai docenti dell’organico dell’autonomia di svolgere anche attività di sostegno didattico, purché in possesso della specializzazione, in coerenza con quanto previsto dall’articolo 1, commi 5 e 79, della legge 13 luglio del 2015, n. 107.
3. Al fine di agevolare la continuità educativa e didattica di cui al comma 1 e valutati, da parte del dirigente scolastico, l’interesse della bambina o del bambino, dell’alunna o

¹¹¹ Si vedano anche le sentenze TAR Sardegna n. 1102 del 17 novembre 2011; TAR Sicilia n. 20 del 9 gennaio 2012; TAR Liguria n. 350 del 29 febbraio 2012.

dell'alunno, della studentessa o dello studente e l'eventuale richiesta della famiglia, ai docenti con contratto a tempo determinato per i posti di sostegno didattico possono essere proposti, non prima dell'avvio delle lezioni, ulteriori contratti a tempo determinato nell'anno scolastico successivo, ferma restando la disponibilità dei posti e le operazioni relative al personale a tempo indeterminato, nonché quanto previsto dall'articolo 1, comma 131, della citata legge n. 107 del 2015. [...]

[art. 14, D.Lgs. n. 66/2017]

d) Il PEI deve indicare espressamente le ore di sostegno?

Nella predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI), l'amministrazione scolastica ha l'obbligo di quantificare con precisione il numero delle ore di sostegno destinate all'alunno con disabilità. In caso contrario il provvedimento può risultare illegittimo, come confermato dalla sentenza del Tar di Napoli n. 4123/2015. Nel caso di specie nel documento era riportata solo la generica affermazione «per il prossimo anno scolastico 2015/2016 l'alunna abbia la copertura totale di tutto il tempo scuola con il sostegno». Al contrario nell'ambito dell'elaborazione del profilo dinamico funzionale, finalizzato alla formulazione del PEI, i gruppi di lavoro multidisciplinari «individuano le risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero di ore di sostegno, finalizzate all'educazione e all'istruzione del disabile»¹¹².

e) Quali responsabilità e doveri del dirigente scolastico nel caso di assegnazione di un numero di insegnanti/ore di sostegno inferiori a quelli necessari?

Cosa succede qualora gli Uffici scolastici abbiano assegnato un numero di insegnanti di sostegno inferiore a quello necessario per assegnare in concreto le ore di sostegno attribuite doverosamente dal dirigente scolastico in conformità alle «proposte» del G.L.O.H? E quali sono le responsabilità del dirigente scolastico? In tal caso, il dirigente scolastico stesso:

« - deve segnalare agli Uffici scolastici tale circostanza, affinché questi assegnino senza indugio gli ulteriori insegnanti di sostegno che risultino necessari, e ciò con il supporto del Ministero dell'economia e delle finanze, anch'esso tenuto a dare esecuzione agli atti del dirigente scolastico che abbiano concluso i procedimenti riguardanti i singoli alunni disabili, sulla base delle «proposte» del G.L.H.O.;

- qualora risulti la notifica di un ricorso, proposto al giudice civile o al giudice amministrativo, col quale sia lamentata la mancata fruizione delle ore di sostegno formalmente attribuite, a causa dell'insufficienza delle risorse rese disponibili dagli Uffici scolastici o dal Ministero dell'economia e delle finanze, deve trasmettere una relazione alla competente Procura della Corte dei Conti, per le valutazioni di sua competenza;

- non può che affrontare la situazione venutasi a verificare suo malgrado contra

¹¹² TAR di Napoli, sentenza n. 4123/2015.

legem e redistribuire provvisoriamente le ore di sostegno, in attesa che siano rese disponibili dall'Ufficio regionale tutte le necessarie risorse.

Quando gli Uffici scolastici non dispongono l'assunzione in deroga del numero necessario degli insegnanti di sostegno, e si discostano 'in senso riduttivo' dai dati numerici acquisiti, il dirigente scolastico è di fatto talvolta costretto, con atti 'definitivi' o 'provvisori', a 'suddividere' – sulla base di conseguenti penose mediazioni – e non ad 'attribuire' le ore di sostegno, rese disponibili dagli Uffici scolastici e inferiori a quelle necessarie. In tal caso, il dirigente scolastico, dopo avere attribuito le ore di sostegno in conformità alle «proposte» del G.L.O.H., può porre in essere le misure provvisorie che ritenga più idonee, per affrontare la situazione, in attesa che gli Uffici scolastici emanino i loro atti dovuti».

[Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017]

f) Sussiste la possibilità di un risarcimento del danno?

Un'altra questione particolarmente delicata attiene alla possibilità di un risarcimento del danno: infatti, «la natura di diritto soggettivo (e fondamentale) del diritto all'integrazione scolastica implica la possibilità di una sua immediata tutela giudiziaria in caso di violazione, per cui il soggetto leso può pretendere, oltre ai comportamenti dovuti da parte del soggetto obbligato (entro certi limiti, anche da parte di quello pubblico), pure il risarcimento del danno patito per il mancato soddisfacimento del proprio diritto»¹¹³.

Il danno non patrimoniale può configurarsi come danno di tipo "esistenziale" «individuabile negli effetti che la, seppure temporanea, diminuzione delle ore di sostegno alle quali il minore aveva diritto» ha prodotto, interrompendo così «la piena continuità di sostegno al recupero e allo sviluppo del disabile in situazione di gravità, integrando un arresto alla promozione dei suoi bisogni di cura, di istruzione e di partecipazione a fasi di vita normale» (sentenza del 31 ottobre 2010 del TAR Sardegna, n. 2457).

Analogamente si veda la recente sentenza n. 1286/2016 del Consiglio di Stato laddove si afferma che «la riduzione del fondamentale supporto del sostegno educativo erogato al disabile costituisce fonte di danno non patrimoniale secondo l'articolo 2059 Cc qualificabile come danno esistenziale»¹¹⁴.

Anche il Tar di Palermo nella sentenza n. 2078/2015 ha riconosciuto ad un alunno affetto da grave disabilità (art. 3 comma 3 legge 104/1992) il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale per la mancata tempestiva assegnazione di un adeguato numero di ore di sostegno, liquidato in questo caso dai giudici in via equitativa in 1.000 euro al mese per ciascun genitore. Secondo i giudici siciliani, infatti, il diritto a ricevere un adeguato sostegno scolastico «costituisce

¹¹³ S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., p. 251. Si ricorda che, stante la giurisdizione del giudice amministrativo, la legge n. 205 del 2000 ha esteso i poteri di tale giudice consentendogli di disporre l'eventuale risarcimento del danno, così come confermato anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004.

¹¹⁴ Consiglio di Stato, sentenza n. 1286/2016.

obbligo primario dello Stato rispetto al quale i noti problemi della finanza pubblica hanno carattere recessivo»; in caso contrario sarebbe posto «in discussione [...] il servizio scolastico erogato dallo Stato rispetto al quale non può ipotizzarsi una supplenza da parte della famiglia»¹¹⁵.

In ultimo, la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2023/2017 ha stabilito che

«...la domanda di risarcimento del danno [...] deve essere basata sulla specifica prova di quali siano state in concreto sull'alunno le conseguenze pregiudizievoli cagionate dall'illegittimità degli atti della Amministrazione scolastica. Quanto al danno patrimoniale, vanno considerate risarcibili, ove provate, le voci di danno consistenti alle somme che la famiglia del disabile abbia dovuto pagare per lo svolgimento di attività educative all'esterno della scuola, sostitutive di quelle che si sarebbero dovute effettuare sulla base del P.E.I. e che non siano state effettuate. Quanto al danno non patrimoniale, va constatato che sono coinvolti "diritti costituzionali fondamentali" (cfr. Corte Costituzionale, n. 406 del 1992; n. 80 del 2010). Pertanto, in base ai principi generali:

- il danno morale e quello biologico sono risarcibili quando risulti la commissione di un reato nei confronti dell'alunno disabile, ovvero il nesso causale tra l'atto illegittimo dell'Amministrazione e l'insorgenza di una menomazione ulteriore, permanente o temporanea dell'integrità psicofisica dell'alunno disabile, suscettibile di valutazione medico-legale;

- il danno alla vita di relazione ('esistenziale') è risarcibile quando risulti che la mancata fruizione delle spettanti ore di sostegno abbia comportato regressioni o abbia reso irrealizzabile il «progetto di vita» delineato dal P.E.I. (come definito dalle citate «Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità», redatte dal Ministero dell'istruzione in data 4 agosto 2009), che in materia rileva quale parametro di riferimento, specifico dei principi enunciati da Cass., Sez. III. 20 aprile 2016, n. 7766.

Infine, si tratta di individuare il responsabile dei danni che fossero provati, identificato tanto nell'Amministrazione quanto nel suo funzionario o dipendente, a sua volta responsabile degli atti compiuti in violazione di diritti, ai sensi dell'art. 28 Cost. Rileva a tal fine l'esame su come in concreto sia articolato il procedimento.

Va infatti considerato responsabile il Ministero dell'Economia e delle Finanze, qualora l'illegittimità derivata di un atto del dirigente scolastico (comunque a lui non imputabile) dipenda dagli atti degli Uffici scolastici, e questi a loro volta siano conseguenti alle determinazioni del medesimo Ministero di non dar luogo alla copertura delle spese che si siano manifestate necessarie per l'assunzione degli insegnanti di sostegno».

[Consiglio di Stato, sentenza n. 2023/2017]

La tematica è di particolare attualità anche in altri Paesi tant'è che recentemente anche i supremi organi giudiziari di Francia e Regno Unito si sono dovuti pronunciare, giungendo a conclusioni differenti tra loro.

Nel primo caso il *Conseil d'Etat*¹¹⁶ ha affermato che lo Stato ha l'obbligo di garantire l'effettività del diritto all'istruzione degli studenti disabili: qualora questi non vi riesca, «risponde dei danni procurati, dovendo indennizzare le famiglie che

¹¹⁵ TAR di Palermo, sentenza n. 2078/2015.

¹¹⁶ *Conseil d'Etat*, n. 311434, 8 aprile 2009.

si siano sobbarcate il costo di soluzioni alternative per garantire l'istruzione dei loro figli»¹¹⁷. Una decisione quindi in linea con quella della Corte Costituzionale italiana, anche se in quest'ultimo caso vengono comunque ribadite le pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Nel caso inglese, invece, la Corte Suprema¹¹⁸ ha stabilito che l'ordinamento, pur riconoscendo il diritto all'istruzione dei disabili, non offre «una garanzia assoluta a ricevere un certo tipo o una certa qualità di istruzione e che, per conseguenza, non possa farsi discendere dalla normativa vigente [...] un obbligo, per la pubblica amministrazione, di offrire forme particolari di inserimento scolastico a persone con speciali necessità, prescindendo dalla limitatezza delle risorse disponibili»¹¹⁹.

¹¹⁷ S. TROILO, *I 'nuovi' diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, cit., p. 13.

¹¹⁸ *Supreme Court, A (Appellant) v. Essex County Council (Respondent)*, in 2010 UKSC 33. Cfr. A. OSTI, *Il caso A (Appellant) v. Essex County Council (Respondent) di fronte alla Corte Suprema britannica: il diritto all'istruzione di soggetti con disabilità è un diritto assoluto? Spunti per una riflessione a più ampio spettro*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 8 febbraio 2011.

¹¹⁹ *Ibidem*.

CAPITOLO 2

L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA DELLE PERSONE CON DISTURBI SPECIFICI DI APPRENDIMENTO (DSA)

2.1 Qualche dato statistico

Il numero complessivo degli alunni con DSA frequentanti le scuole, sia statali che non statali, di ogni ordine e grado, è di 186.803 unità ed è pari al 2,1% del totale degli alunni. Essi sono maggiormente presenti nelle regioni del nord ovest in cui la percentuale sul totale dei frequentanti è pari al 3,4%. Il totale alunni con DSA non coincide con la somma degli alunni per tipologia di disturbo perché in alcuni alunni potrebbero sussistere simultaneamente diverse tipologie di DSA.

Per quanto riguarda la tipologia del disturbo complessivamente nel territorio nazionale si registrano 108.844 alunni che presentano disturbi di dislessia, 38.028 di disgrafia, 46.979 di disortografia e 41.819 di discalculia.

Nel corso degli ultimi anni le diagnosi di disturbo specifico di apprendimento, nelle varie forme, sono notevolmente aumentate, passando da una percentuale di alunni con DSA sul totale degli alunni nell'a.s.2010/2011 dello 0,7% ad una percentuale del 2,1% nell'a.s.2014/2015.

Per quanto riguarda la tipologia di scuola, nella scuola dell'infanzia il numero complessivo degli alunni con DSA è estremamente contenuto, pari per l'a.s.2014/2015 ad appena lo 0,03% (513 alunni) del totale degli alunni frequentanti; per la scuola primaria è pari all'1,6% (44.792 alunni), per la secondaria di I grado al 4,2% (73.502 alunni) e per la secondaria di II grado al 2,5% (67.996 alunni)¹²⁰.

2.2 Framework normativo

La legge n. 170/2010, preceduta dall'iniziativa di alcuni consigli regionali¹²¹, ha istituito un diverso e ulteriore canale di tutela del diritto allo studio, che si va ad aggiungere a quello già previsto dalla legge n. 104/2014: come affermato anche in giurisprudenza, «il DSA è situazione diversa dall'handicap propriamente detto (e assai meno grave di quest'ultimo)¹²².

¹²⁰ I dati riportati in questo paragrafo sono tratti da MIUR, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità a.s.2014/2015*, MIUR - Ufficio di Statistica, novembre 2015.

¹²¹ Il riferimento è alle Leggi Regionali di Basilicata (l.r. 12 novembre 2007, n. 20), Liguria (l.r. 15 febbraio 2010, n. 3), Lombardia (l.r. 2 febbraio 2010, n. 4), Molise (l. r. 8 gennaio 2010, n. 1), Valle d'Aosta (l.r. 12 maggio 2009, n. 8) e Veneto (l.r. 4 marzo 2010, n. 16).

¹²² TAR Veneto, sez. III, sent. 6 settembre 2007, n. 3135. Non si è, infatti, in presenza di «minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione», secondo quanto previsto dall'art. 3 legge n. 104/1992. Di

Tale legislazione, infatti, perseguendo la piena attuazione dei principi costituzionalmente garantiti quali quello di eguaglianza sostanziale (art. 3 co. 2 Cost.) e del diritto all'istruzione (art. 34 e art. 38 co. 2 Cost.), ha riconosciuto per la prima volta¹²³ nel nostro Paese la *dislessia*, la *disgrafia*, la *disortografia* e la *discalculia* quali Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) che si manifestano in presenza di capacità cognitive adeguate, in assenza di patologie neurologiche e di deficit sensoriali, ma possono costituire una limitazione importante per alcune attività della vita quotidiana»¹²⁴ (art. 1, comma 1). Questo provvedimento costituisce un'importante passo in avanti verso una maggiore integrazione scolastica delle persone con DSA poiché, come affermato in una recente sentenza della Corte Costituzionale, «i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo. Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve ed altre gravi. Per ognuna di esse è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona»¹²⁵.

Il diritto allo studio degli alunni con DSA è garantito mediante molteplici iniziative promosse dal MIUR e attraverso la realizzazione di percorsi individualizzati nell'ambito scolastico.

Per *dislessia* si intende «un disturbo specifico che si manifesta con una difficoltà nell'imparare a leggere, in particolare nella decifrazione dei segni linguistici, ovvero nella correttezza e nella rapidità della lettura» (art. 1, comma 2).

Per *disgrafia* «un disturbo specifico di scrittura che si manifesta in difficoltà nella realizzazione grafica» (art. 1, comma 3).

Per *disortografia* «un disturbo specifico di scrittura che si manifesta in difficoltà nei processi linguistici di transcodifica» (art. 1, comma 4).

Per *discalculia* «un disturbo specifico che si manifesta con una difficoltà negli automatismi del calcolo e dell'elaborazione dei numeri» (art. 1, comma 5).

Inoltre si precisa che tali disturbi possono sussistere separatamente o insieme.

La legge n. 170/2010 ha le seguenti finalità (art. 2):

- a) garantire il diritto all'istruzione;
- b) favorire il successo scolastico, anche attraverso misure didattiche di supporto, garantire una formazione adeguata e promuovere lo sviluppo delle potenzialità;

diverso avviso, invece, una più risalente pronuncia del TAR Friuli Venezia Giulia, sent. 31 ottobre 2001, n. 684. Per un approfondimento comparato cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con dislessia e DSA. La disciplina italiana a confronto con le normative straniere*, in *DSA Disturbo Differenza Disabilità*, a cura di F. Santulli, Arcipelago edizioni, Milano 2011, pp. 89-118.

¹²³ In verità il MIUR aveva emanato negli anni precedenti alcune note riguardanti soprattutto lo svolgimento di prove d'esame e la valutazione degli studenti con disturbi specifici di apprendimento o dislessia: cfr. Nota MIUR n. 4099 del 5 ottobre 2004; Nota MIUR n. 26 del 5 gennaio 2005; Nota MIUR n. 1787 del 1 marzo 2005; Nota MIUR n. 4674 del 10 maggio 2007; C.M. n. 28 del 15 marzo 2007; Ordinanza Ministeriale n. 26 del 15 marzo 2007.

¹²⁴ Art. 1 comma 1, legge 8 ottobre 2010, n. 170 "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico".

¹²⁵ Corte Cost. sent. n. 80 del 2010.

- c) ridurre i disagi relazionali ed emozionali;
- d) adottare forme di verifica e di valutazione adeguate alle necessità formative degli studenti;
- e) preparare gli insegnanti e sensibilizzare i genitori nei confronti delle problematiche legate ai DSA;
- f) favorire la diagnosi precoce e percorsi didattici riabilitativi;
- g) incrementare la comunicazione e la collaborazione tra famiglia, scuola e servizi sanitari durante il percorso di istruzione e di formazione;
- h) assicurare eguali opportunità di sviluppo delle capacità in ambito sociale e professionale.

La diagnosi dei DSA «è effettuata mediante specifica diagnosi rilasciata dalle strutture specialistiche del Servizio Sanitario Nazionale. Le regioni, nel cui territorio non sia possibile effettuare la diagnosi nell'ambito dei trattamenti specialistici erogati dal Servizio Sanitario Nazionale, possono prevedere, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, che la medesima diagnosi sia effettuata da specialisti o da strutture accreditate» (art. 3, comma 10).

Gli studenti con diagnosi di DSA hanno diritto a fruire di appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica nel corso dei cicli di istruzione e formazione e negli studi universitari. Inoltre, agli studenti con DSA le istituzioni scolastiche, garantiscono:

- a) l'uso di una didattica individualizzata e personalizzata, con forme efficaci e flessibili di lavoro scolastico che tengano conto anche di caratteristiche peculiari dei soggetti, quali il bilinguismo, adottando una metodologia e una strategia educativa adeguate;
- b) l'introduzione di strumenti compensativi, compresi i mezzi di apprendimento alternativi e le tecnologie informatiche, nonché misure dispensative da alcune prestazioni non essenziali ai fini della qualità dei concetti da apprendere;
- c) per l'insegnamento delle lingue straniere, l'uso di strumenti compensativi che favoriscano la comunicazione verbale e che assicurino ritmi gradualmente di apprendimento, prevedendo anche, ove risulti utile, la possibilità dell'esonero (art. 4).

Sono a loro garantite, inoltre, durante il percorso di istruzione e di formazione scolastica e universitaria, adeguate forme di verifica e di valutazione, anche per quanto concerne gli esami di stato e di ammissione all'università nonché gli esami universitari.

I familiari fino al primo grado di studenti del primo ciclo dell'istruzione con DSA impegnati nell'assistenza alle attività scolastiche a casa hanno diritto ad usufruire di orari di lavoro flessibili (art. 6).

Il riferimento normativo principale scaturito da questo atto legislativo brevemente

richiamato¹²⁶ sono le *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento, allegato al Decreto Ministeriale n. 5669/2011*¹²⁷: tale documento fornisce «alcune indicazioni, elaborate sulla base delle più recenti conoscenze scientifiche, per realizzare interventi didattici individualizzati e personalizzati, nonché per utilizzare gli strumenti compensativi e per applicare le misure dispensative. Esse indicano il livello essenziale delle prestazioni richieste alle istituzioni scolastiche e agli atenei per garantire il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con DSA»¹²⁸. In particolare, all'art. 4 (*Misure educative e didattiche*) si richiamano le istituzioni scolastiche ad «attuare i necessari interventi pedagogico-didattici [...] attivando percorsi di didattica individualizzata e personalizzata»¹²⁹. Questi percorsi articolano gli obiettivi, pur sempre all'interno delle indicazioni curriculari nazionali, «sulla base del livello e delle modalità di apprendimento dell'alunno [...], adottando proposte di insegnamento che tengano conto delle abilità possedute e potenzino anche le funzioni non coinvolte nel disturbo»¹³⁰, assicurando «l'impiego degli opportuni strumenti compensativi»¹³¹. Viene inoltre ribadito che queste misure hanno lo scopo di «evitare situazioni di affaticamento e di disagio in compiti direttamente coinvolti dal disturbo, senza peraltro ridurre il livello degli obiettivi di apprendimento previsti nei percorsi didattici individualizzati e personalizzati»¹³². Ulteriori documenti attuativi della legge n. 170/2010 sono l'Accordo siglato il 25 luglio 2012 tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano riguardante le «Indicazioni per la diagnosi e la certificazione dei Disturbi specifici di apprendimento (DSA)» e il Decreto Interministeriale del 17 aprile 2013, firmato congiuntamente dai ministri della salute e dell'istruzione, con il quale si adottano le *Linee guida per la predisposizione dei protocolli regionali per le attività di individuazione precoce dei casi sospetti di DSA*. Inoltre, con la C.M. n. 8 del 6 marzo 2013, il MIUR ha specificato che «alcune tipologie di disturbi, non esplicitati nella L. 170/2010 [e quindi non compresi sotto i DSA] danno diritto ad usufruire delle stesse misure ivi previste in quanto presentano problematiche specifiche in presenza di competenze intellettive nella

¹²⁶ Per un commento più approfondito si rimanda a 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 di Quaderni Costituzionali», 7 marzo 2011.

¹²⁷ D. M. 12 luglio 2011, n. 5669. Tale decreto ha individuato, ai sensi dell'art. 7, comma 2, della legge n. 170/2010, le modalità di formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici, le misure educative e didattiche di supporto utili a sostenere il corretto processo di insegnamento/apprendimento fin dalla scuola dell'infanzia, nonché le forme di verifica e di valutazione per garantire il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con diagnosi di DSA, delle scuole di ogni ordine e grado del sistema nazionale di istruzione e nelle università.

¹²⁸ MIUR, *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento*, 2011, p. 3.

¹²⁹ Art. 4 co. 1.

¹³⁰ Art. 4 co. 2.

¹³¹ Art. 4 co. 4.

¹³² Art. 4 co. 5.

norma. Si tratta, in particolare, dei disturbi con specifiche problematiche nell'area del linguaggio (disturbi specifici del linguaggio o – più in generale – presenza di bassa intelligenza verbale associata ad alta intelligenza non verbale) o, al contrario, nelle aree non verbali (come nel caso del disturbo della coordinazione motoria, della disprassia, del disturbo non-verbale o – più in generale – di bassa intelligenza non verbale associata ad alta intelligenza verbale, qualora però queste condizioni compromettano sostanzialmente la realizzazione delle potenzialità dell'alunno) o di altre problematiche severe che possono compromettere il percorso scolastico (come per es. un disturbo dello spettro autistico lieve, qualora non rientri nelle casistiche previste dalla L. 104)»¹³³.

Con una successiva Circolare, invece, il MIUR si è preoccupato di chiarire che, «per quanto riguarda gli alunni in possesso di una diagnosi di DSA rilasciata da una struttura privata, si raccomanda – nelle more del rilascio della certificazione da parte di strutture sanitarie pubbliche o accreditate – di adottare preventivamente le misure previste dalla Legge 170/2010, qualora il Consiglio di classe o il team dei docenti della scuola primaria ravvisino e riscontrino, sulla base di considerazioni psicopedagogiche e didattiche, carenze fondatamente riconducibili al disturbo»¹³⁴, senza per forza aspettare i tempi (lungi) di rilascio delle certificazioni. Diversamente, si lascerebbero senza tutele studenti alle quali sostanzialmente avrebbero diritto. Infine, «negli anni terminali di ciascun ciclo scolastico, in ragione degli adempimenti connessi agli esami di Stato, le certificazioni dovranno essere presentate entro il termine del 31 marzo»¹³⁵.

Per quanto riguarda la valutazione degli alunni con DSA, invece, si fa principalmente riferimento a due fonti normative:

- l'art 10 comma 1 del D.P.R. n. 122 del 2009 prevede che «per gli alunni con difficoltà specifiche di apprendimento (DSA) adeguatamente certificate, la valutazione e la verifica degli apprendimenti, comprese quelle effettuate in sede di esame conclusivo dei cicli, devono tenere conto delle specifiche situazioni soggettive di tali alunni; a tali fini, nello svolgimento dell'attività didattica e delle prove di esame, sono adottati, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, gli strumenti metodologico-didattici compensativi e dispensativi ritenuti più idonei». Inoltre, al comma 2 dello stesso articolo, si precisa che «nel diploma finale rilasciato al termine degli esami non viene fatta menzione delle modalità di svolgimento e della differenziazione delle prove»;
- l'art. 6 del D.M. n. 5669 del 12 luglio 2011, riguardante *Forme di verifica e di valutazione* laddove si stabilisce che «le Istituzioni scolastiche adottano modalità valutative che consentono all'alunno o allo studente con DSA di

¹³³ C.M. n. 8 del 6 marzo 2013.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*. Così come previsto all'art.1 dell'Accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni sulle certificazioni per i DSA (R.A. n. 140 del 25 luglio 2012).

dimostrare effettivamente il livello di apprendimento raggiunto mediante l'applicazione di misure che determinino le condizioni ottimali per l'espletamento della prestazione da valutare – relativamente ai tempi di effettuazione e alle modalità di strutturazione delle prove – riservando particolare attenzione alla padronanza dei contenuti disciplinari, a prescindere dagli aspetti legati all'abilità deficitaria» (comma 2). Inoltre «sulla base del disturbo specifico, anche in sede di esami di Stato, possono riservare ai candidati tempi più lunghi di quelli ordinari» e assicurano «l'utilizzazione di idonei strumenti compensativi» (comma 3). Allo stesso modo anche per le «per le prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale programmati a livello nazionale o da parte delle università» (comma 8). Infine, al comma 5 si prevede la dispensa dalle prestazioni scritte in lingua straniera in corso d'anno scolastico e in sede di esami di Stato, nel caso in cui ricorrano tutte le seguenti condizioni: certificazione di DSA attestante la gravità del disturbo e recante esplicita richiesta di dispensa dalle prove scritte; richiesta di dispensa dalle prove scritte di lingua straniera presentata dalla famiglia o dall'allievo se maggiorenne; approvazione da parte del consiglio di classe che confermi la dispensa in forma temporanea o permanente. L'Ufficio Scolastico Regionale del Piemonte in una sua recente nota¹³⁶, ha commentato questa previsione normativa, affermando la necessità «che emerga dalle attività connesse agli scrutini, la rilevanza del disturbo specifico nel giudizio finale; infatti gli strumenti compensativi e le misure dispensative incidono nel corso dell'anno scolastico nell'attività didattica e nel processo di apprendimento, ma dovrà anche essere prestata la necessaria attenzione ai processi di valutazione intermedi e finali. La valutazione degli insegnanti deve, anche secondo la giurisprudenza, infatti, discriminare fra ciò che è espressione diretta del disturbo e ciò che esprime l'impegno dell'allievo e le conoscenze effettivamente acquisite». Infine, con l'art. 18 dell'Ordinanza Ministeriale n. 33/2014 vengono sostanzialmente confermate, per ciò che concerne gli strumenti compensativi e le misure dispensative, le precedenti disposizioni dedicate agli studenti con DSA in sede d'esame di Stato.

2.3 Casi giurisprudenziali

a) La valutazione degli studenti con DSA

Il primo tema che appare utile affrontare è quello della valutazione degli alunni con DSA: sotto questo profilo, infatti, sono recentemente intervenute numerose

¹³⁶ Nota USR Piemonte n. 8934/2014, *Diritto allo studio degli alunni/e e degli studenti/studentesse con disturbi specifici di apprendimento e con altri bisogni educativi speciali: analisi e ricognizione delle più recenti pronunce giurisprudenziali*, 4 novembre 2014.

decisioni giurisprudenziali che meritano di essere prese, seppur sinteticamente, in considerazione. Come si è visto, in base agli artt. 3, 4 e 5 del D.M. n. 5669/2011, le istituzioni scolastiche sono tenute a elaborare e a realizzare percorsi formativi personalizzati, che tengano conto delle esigenze e delle potenzialità di ciascuno studente: sul punto si veda la sentenza del TAR del Lazio n. 31203/2010 laddove si è affermato che «è illegittimo per difetto di motivazione il giudizio negativo formulato dal consiglio di classe in ordine alla promozione alla classe successiva di un alunno, allorché, in presenza di un accertato disturbo specifico di apprendimento da cui lo stesso sia affetto (nel caso, dislessia), abbia omesso di fare menzione e di valutare il rilievo di tale situazione, ai fini del giudizio sui risultati raggiunti dall'alunno». Detto obbligo comporta che il Consiglio di classe, «nella formulazione del proprio giudizio, deve menzionare la particolare situazione dello studente [...] e valutarla nella sua globalità. Non sono, invece, ammesse formule generiche, del tipo che la mancata ammissione viene deliberata al fine di permettere all'alunno di consolidare le conoscenze e competenze di base nelle discipline in cui ha manifestato maggiori difficoltà»¹³⁷.

Nella stessa direzione si veda l'ordinanza del TAR del Lazio n. 3616/2010¹³⁸ che ha accolto l'istanza cautelare di ammissione con riserva all'esame di licenza media di un alunno con DSA «considerato che dall'esame del verbale di non ammissione risulta che il Consiglio di classe ha dato atto di essere a conoscenza e di avere considerato le cartelle cliniche dello scolaro ma che da tale scarna e generica affermazione – peraltro contrastante con le affermazioni del D.S. – non è dato evincere quali motivate scelte didattiche siano state operate in costanza di tale peculiare situazione oggettiva, in presenza della quale l'ordinamento prevede la predisposizione di prove differenziate oltre che l'utilizzo di strumenti compensativi e misure dispensative».

In altri casi, i giudici amministrativi hanno accolto il ricorso dei genitori avverso un giudizio negativo del consiglio di classe poiché «la valutazione finale non risulta aver adeguatamente ponderato l'effettiva pregnanza dei DSA di cui soffre l'alunno, ritenendolo fondato»¹³⁹: come sottolineato in un'altra sentenza, infatti, in sede di scrutinio finale «la scuola deve, non solo predisporre gli strumenti compensativi e dispensativi adeguati al caso concreto mediante l'adozione di un Piano Didattico Personalizzato, ma, in sede di scrutinio finale, deve valutare lo studente alla luce dello specifico percorso predisposto e in correlazione con il disturbo che lo caratterizza»¹⁴⁰.

¹³⁷ TAR Lazio, Roma, sentenza n. 31203 del 23 agosto 2010. Cfr. anche TAR Lombardia, sentenza n. 2251 del 30 giugno 2008.

¹³⁸ TAR Lazio, sezione III bis, ordinanza sospensiva n. 3616 del 4 agosto 2010.

¹³⁹ TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza breve n. 420 del 12 ottobre 2011.

¹⁴⁰ TAR Lazio, sentenza n. 4208 del 17 aprile 2014. Cfr., *ex multis*, TAR Lombardia, sentenza breve n. 4649 del 15 settembre 2009; TAR Toscana, sentenza breve n. 1719 del 23 ottobre 2012.

Si può, inoltre, citare la sentenza del TAR Campania n. 2404/2014 con la quale si è evidenziato il mancato svolgimento di «una effettiva analisi circa l'incidenza causale del DSA sul rendimento dell'alunno, di modo che il giudizio conclusivo manca di quella individualizzazione e personalizzazione che, richieste per ciascuno studente, lo sono a maggior ragione per quelli affetti da disturbi dell'apprendimento»¹⁴¹.

Infine, appare illuminante la sentenza del Consiglio di Stato n. 3593/2012 con cui si è stabilito che «la genericità della deliberazione di non ammissione alla classe e l'omissione di ogni considerazione delle condizioni dell'alunno comporta la necessità di annullamento del giudizio finale»: infatti, «gli elementi portati a motivazione del negativo giudizio (attenzione didattica mirata al conseguimento degli obiettivi minimi e socio-educativa finalizzata al rispetto delle regole scolastiche, negativo commento sulle effettive possibilità che lo studente abbia di recuperare in tempi brevi i debiti formativi per poter affrontare responsabilmente l'anno scolastico successivo) presentano, evidentemente, un vizio motivazionale di fondo, per non tenere in alcuna considerazione il percorso scolastico dell'alunno ed i risultati conseguiti in rapporto alla patologia certificata in base ad una diagnosi specialistica»¹⁴². Dello stesso avviso anche la sentenza del TAR Lazio n. 8752 del 24 ottobre 2012 dove si ricorda che il Consiglio di Classe «deve tenere espresso conto, in sede di formulazione del giudizio finale, di tutti gli altri elementi di valutazione imposti dalla legge, diversi (dislessia) da quello prettamente tecnico dell'esito dei risultati tecnici conseguiti»: nella fase valutativa, occorrerà quindi «far menzione e di valutare nella sua globalità la particolare situazione dell'alunno (dislessia)», eventualmente enucleando «specificatamente le ragioni per le quali la valutata situazione di dislessia consigliasse la bocciatura anziché la promozione dell'interessato»¹⁴³.

In altre recenti sentenze, però, il ricorso presentato dai genitori contro la valutazione conseguita dai propri figli è stato respinto: per esempio, con la sentenza breve n. 9 del 12 gennaio 2012, il TAR Friuli Venezia Giulia ha affermato che «ove sia dimostrato che la scuola ha posto in essere gli adempimenti ritenuti necessari per far fronte alle necessità scolastiche di un alunno affetto da DSA, è legittimo il giudizio di non ammissione alla classe successiva che abbia riportato una grave insufficienza a seguito della verifica di recupero del debito formativo nella materia caratterizzante l'indirizzo di studio; infatti la legge 170/2010 è finalizzata a garantire il successo formativo e non a garantire sempre e comunque la promozione alla classe successiva»¹⁴⁴. Allo stesso

¹⁴¹ TAR Campania, sentenza n. 2404 del 30 aprile 2014. Cfr. anche la sentenza del TAR Lazio n. 10817 del 28 ottobre 2014 riguardante un alunno con DSA e disturbo da deficit di Attenzione/Iperattività (ADHD).

¹⁴² Consiglio di Stato, sentenza n. 3593 del 14 agosto 2012.

¹⁴³ TAR Lazio, sentenza n. 8752 del 24 ottobre 2012.

¹⁴⁴ TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza breve n. 9 del 12 gennaio 2012.

modo, il TAR Puglia ha sostenuto che «è immune da vizi il provvedimento di non ammissione alla classe terza di un'alunna di scuola media, [...] in quanto la circostanza, addotta dalla ricorrente, secondo cui lo scarso rendimento deriverebbe da disturbi specifici di apprendimento (DSA) dell'allieva, invero non trova riscontro nella certificazione medica, che diagnostica altre patologie. Ne consegue che la valutazione insufficiente [...] non può essere messa in relazione alla mancata adozione da parte della scuola degli strumenti didattici, compensativi e dispensativi previsti dalla legge in presenza di un disturbo specifico di apprendimento (che nel caso di specie non sussiste), ma piuttosto può essere attribuita al lungo percorso terapeutico intrapreso dalla minore»¹⁴⁵.

In un altro caso analogo, i giudici amministrativi hanno ricordato che «la determinazione di mancata promozione di uno studente alla classe superiore è assunta dal consiglio di classe nell'esercizio della sua discrezionalità tecnica, sulla base di giudizi analitici formulati in ciascuna materia dai rispettivi docenti, dai quali emerge una globale valutazione sul livello di apprendimento e di preparazione nel complesso raggiunto dall'alunno. Tale apprezzamento è, quindi, insindacabile, in sede di legittimità, se non nei ristretti limiti dell'illogicità e della contraddittorietà manifeste, in quanto, diversamente opinando, l'adito giudice amministrativo finirebbe per invadere indebitamente l'area del merito valutativo riservata al succitato organo tecnico. Nella fattispecie, peraltro, i criteri previamente adottati per non deliberare la promozione espressamente prevedevano la presenza di "tre insufficienze gravi, di cui una nell'area di indirizzo". Conseguentemente, deve ritenersi che l'amministrazione scolastica legittimamente abbia deliberato la mancata ammissione dell'alunna alla classe successiva»¹⁴⁶.

Analogamente, sempre sotto questo profilo, la sentenza del TAR Piemonte n. 1270 dell'11 luglio 2014 ha stabilito che, «la valutazione degli insegnanti deve [...] discriminare fra ciò che è espressione diretta del disturbo e ciò che esprime l'impegno dell'allievo e le conoscenze effettivamente acquisite» Questo ovviamente solo nel caso in cui non risulti apprezzabile «alcuna omissione da parte dell'istituzione scolastica, tale da condizionare il grado di apprendimento» raggiunto dallo studente e, di conseguenza, «il giudizio finale espresso nei suoi confronti, anche avuto riguardo:

¹⁴⁵ TAR Puglia, Lecce, sentenza breve n. 2027 del 22 novembre 2011.

¹⁴⁶ TAR Lazio, sentenza n. 3465 del 28 marzo 2014. Cfr. anche TAR Toscana, Firenze, sentenza n. 6223 del 16 novembre 2005; TAR Trentino Alto Adige, Trento, sentenza breve n. 190 del 5 ottobre 2010; TAR Puglia, Bari, sentenza n. 376 del 3 marzo 2011; TAR Lombardia sentenza n. 1087 del 12 aprile 2012; TAR Lombardia, Brescia, sentenza breve n. 47 del 17 gennaio 2013; TAR Puglia, Lecce, sentenza n. 566 del 12 marzo 2013; TAR Puglia, Lecce, sentenza n. 2045 del 27 settembre 2013; TAR Liguria, sentenza n. 1181 del 24 luglio 2014. Sulla tematica della discrezionalità dei giudici amministrativi nel sindacare le decisioni degli organi delle istituzioni scolastiche sia consentito rimandare anche a F. MAGNI, *Il Consiglio di Stato afferma che copiare alla maturità è lecito?*, in «Nuova Secondaria», n. 5 (2014), pp. 27-28.

- agli obiettivi minimi stabiliti da ciascun docente nel proprio piano lavoro;
- alle misure compensative e/o dispensative poste in essere con “flessibilità” dai docenti, all’esclusivo fine di garantire lo sviluppo armonioso della sua personalità, limitando, al contempo, la sensazione di disagio e diversità rispetto agli altri studenti (in tal senso: l’utilizzo della calcolatrice in matematica esteso all’intera classe, la valutazione prevalentemente orale in inglese, la valutazione sui contenuti ed il margine di tolleranza per gli errori di forma in italiano, l’elasticità dei tempi di consegna per le verifiche scrittografiche e dei tempi di lavori nelle prove di laboratorio);
- all’andamento complessivo del suo rendimento scolastico»¹⁴⁷.

Lo stesso TAR del Piemonte, in una precedente sentenza, aveva chiarito le finalità degli ausili compensativi e dispensativi previsi dalla legge che sono stati ideati «al fine di consentire ai soggetti affetti da disturbo di esprimere al meglio le proprie capacità, consentendo (anche solo in ipotesi) un percorso di apprendimento più efficiente. Si tratta di precetti che, al fine precipuo di favorire il successo scolastico attraverso misure didattiche di supporto, intendono garantire una formazione adeguata, promuovere lo sviluppo delle potenzialità dell’individuo e ridurre i disagi relazionali ed emozionali. Tuttavia, come chiarito anche nelle linee guida, le misure citate non sono deputate a creare percorsi immotivatamente facilitati che non conducono al reale successo formativo degli studenti con disturbo; esse, inoltre, debbono essere sempre calibrate in vista dell’effettiva incidenza del disturbo sulle prestazioni richieste, in modo tale, comunque, da non differenziare, in ordine agli obiettivi, il percorso di apprendimento dell’alunno o dello studente in questione»¹⁴⁸.

b) La mancata adozione del Piano Didattico Personalizzato (PDP)

Un’altra tematica di rilievo riguarda il caso, purtroppo frequente, in cui l’istituzione scolastica non adotti il Piano Didattico Personalizzato, così come previsto dall’art. 5 del D.M. n. 5669/2011, con la conseguente predisposizione di adeguati strumenti compensativi e di idonee misure dispensative.

Il TAR sezione autonoma di Bolzano, con la sentenza n. 122 del 25 marzo 2011 ha dichiarato illegittimo il provvedimento di non ammissione di uno studente con DSA alla classe successiva in relazione alla mancata adozione del PDP da parte della scuola; così come per omessa definizione e attuazione degli strumenti compensativi e delle misure dispensative; difetto di rapporti collaborativi con A.S.L. e famiglia. Nella motivazione si precisa che: «se in presenza di un alunno con disturbi specifici di apprendimento la scuola non rispetta le indicazioni studiate da esperti del settore e trasposta in leggi, regolamenti e circolari e note

¹⁴⁷ TAR Piemonte, sentenza n. 1270 dell’11 luglio 2014.

¹⁴⁸ TAR Piemonte, sentenza n. 198 del 31 gennaio 2014. Cfr. anche TAR Lombardia con sentenza breve n. 2298 del 26 settembre 2011; TAR Lombardia, sentenza n. 2360 del 21 settembre 2012.

ministeriali, per sopperire a tali difficoltà con misure di sostegno individualizzate, che sicuramente implicano un maggior impegno per gli insegnanti, la valutazione finale del consiglio di classe è “*inutiliter data*”, perché non supportata da quel percorso pedagogico specifico che consente all’alunno in questione di far emergere le proprie competenze ed agli insegnanti di valutarlo con l’ausilio degli strumenti appropriati»¹⁴⁹.

Sulla tempestiva adozione del PDP, il TAR del Molise ha annullato il provvedimento di non ammissione alla classe successiva adottato dal Consiglio di classe nei confronti di un alunno dislessico, perché non era stato redatto per tempo il PDP: infatti quest’ultimo «non reca alcuna data, né ha un numero di protocollo, talché si può supporre sia stato redatto solo di recente; anche a voler concedere che la redazione risalga al marzo 2013, sarebbe comunque un piano didattico tardivo, poiché redatto soltanto due mesi prima della fine dell’anno scolastico»¹⁵⁰.

Similmente, il TAR Lombardia con sentenza n. 2356 del 15 settembre 2014 ha accolto il ricorso, annullando il giudizio di mancata ammissione alla classe successiva di uno studente perché «l’Istituto resistente ha omissis di predisporre il Percorso educativo personalizzato relativo all’alunno ricorrente e, comunque, nel corso dell’anno scolastico non sono stati adottati sufficienti strumenti, [...] per mettere in condizione il predetto studente, affetto da Disturbi specifici dell’apprendimento, di poter seguire proficuamente e con successo il corso di studi, come stabilito dalla normativa di settore»¹⁵¹.

Occorre poi menzionare l’ordinanza n. 371 del 12 marzo 2014 con cui il TAR Lombardia ha annullato alcune votazioni ritenute insufficienti conseguite da un ragazzo con DSA: i giudici amministrativi sono giunti a questa decisione perché l’istituto scolastico non aveva approvato il Piano Didattico Personalizzato. Per questo, «ritenuto che allo stato la valutazione negativa del primo quadrimestre non è lesiva in quanto lo studente può recuperare le lacune accumulate a condizione che la scuola provveda ad approvare il suddetto piano ed attuarlo anche per il passato»¹⁵², il TAR ha ordinato all’istituto scolastico di approvare il Piano Didattico Personalizzato entro 15 giorni dal ricevimento dell’ordinanza e di dare attuazione alle sue previsioni anche in via retroattiva. La decisione è particolarmente significativa perché per la prima volta un istituto scolastico è stato condannato, durante il corso dell’anno scolastico, ad annullare le verifiche sostenute con esito negativo da un alunno con DSA, in quanto effettuate senza rispettare la normativa vigente in materia.

¹⁴⁹ TAR sezione autonoma di Bolzano, sentenza n. 122 del 25 marzo 2011.

¹⁵⁰ TAR Molise, sentenza breve n. 612 del 17 ottobre 2013. In tal senso si veda anche la sentenza del TAR Campania n. 4069 del 5 agosto 2013. In senso contrario, invece, TAR Lombardia, sentenza n. 988 del 17 aprile 2014, laddove si è confermata l’avvenuta approvazione del PDP «entro il primo trimestre dell’anno scolastico, così come suggerito dalle Linee Guida ministeriali».

¹⁵¹ TAR Lombardia, sentenza n. 2356 del 15 settembre 2014.

¹⁵² TAR Lombardia, ordinanza n. 371 del 12 marzo 2014.

Infine la sentenza del Tar di Torino n. 196/2016 ha chiarito che la mancata riproposizione del piano didattico personalizzato per il nuovo anno scolastico non costituisce, di per sé, motivo di annullamento del provvedimento di mancata ammissione dell'alunno alla classe successiva. Infatti, se da un lato è vero che esso «deve essere aggiornato annualmente entro il primo trimestre dell'anno scolastico», dall'altro la famiglia dell'alunna in questione non aveva aggiornato il quadro clinico, che ha fatto ritenere pertanto adeguato il piano «predisposto per l'anno precedente». Bisogna poi ricordare che «la scelta degli strumenti compensativi e dispensativi più idonei in relazione alle specifiche esigenze dell'avente diritto costituisce espressione dell'ampia discrezionalità tecnica che la legge riconosce in materia al corpo docente, la quale è sindacabile da questo giudice solo in presenza di macroscopiche illogicità o irrazionalità o di evidenti errori di fatto»¹⁵³.

Infine, rilevano i giudici respingendo il ricorso dei genitori, l'inadeguatezza del piano didattico personalizzato non può essere fatta valere *ex post*, cioè dopo la decisione di non ammissione alla classe successiva, in quanto tale piano non costituisce una «garanzia di successo e di buon esito del percorso scolastico», ma ha lo scopo di consentire ai suoi destinatari di «raggiungere gli stessi obiettivi di apprendimento degli altri compagni».

Infine, da segnalare la recente sentenza del TAR di Reggio Calabria n. 914 del 7 settembre 2016 che sembra andare almeno parzialmente in controtendenza rispetto agli indirizzi maggioritari: il caso nasce dal giudizio di non ammissione alla classe successiva di uno studente del quarto anno di un liceo scientifico affetto da cefalea cronica ed ansia da prestazione, patologie che durante l'anno scolastico lo avevano costretto a frequenti ricoveri.

La motivazione del giudizio di non ammissione si è basata esclusivamente «sulla constatazione della sua insufficiente preparazione e dell'incompleta maturazione personale necessarie per accedere alla successiva fase di studi». I genitori tramite ricorso chiedevano di annullare il provvedimento di non ammissione in quanto si lamentava una mancata comunicazione scuola-famiglia, nonché la mancata adozione di un piano didattico personalizzato.

Infatti, durante l'anno scolastico, in particolare nella seduta del 27 ottobre 2015, il Consiglio di classe aveva ritenuto di non adottare un Piano Didattico Personalizzato «per non compromettere il prosieguo della carriera scolastica dell'allievo, che alla fine dell'anno scolastico, dovrà possedere le adeguate competenze in uscita. La patologia da cui è affetto il ragazzo, anche se la scuola predisponesse un PDP, non contemplerebbe, infatti, una prova d'esame diversificata; l'esame di stato prevede verifiche dal contenuto e dalla struttura comuni a tutti i maturandi». Era prevista solamente una personalizzazione dei tempi delle verifiche, alle quali lo studente, però, non si era quasi mai presentato

¹⁵³ TAR Torino, sentenza n. 196/2016.

finendo inevitabilmente per risultare «non classificato». Da qui il ricorso dei genitori, che viene però rigettato dai giudici amministrativi perché «la valutazione di legittimità di tale giudizio deve essere condotta avendo esclusivo riguardo agli elementi che denotano, alla conclusione dell'anno scolastico, la presenza o non di un sufficiente livello di preparazione e di maturità dell'alunno, senza che su di essa possa incidere il livello della comunicazione scuola-famiglia intervenuta nel corso del medesimo anno scolastico (TAR Puglia, Lecce, sez. II, 19 gennaio 2015, n. 252), come pure la mancata attivazione – nel corso dell'anno scolastico – di apposite iniziative di sostegno, basandosi detto giudizio esclusivamente sulla constatazione sia dell'insufficiente preparazione dello studente, che dell'incompleta maturazione personale, ritenute necessarie per accedere alla successiva fase di studio (in questo senso TAR Pescara, sez. I, 27 luglio 2015, n. 325).

D'altro canto, “l'interesse degli allievi e di coloro che esercitino potestà genitoriale deve identificarsi non nel perseguimento in ogni caso dell'avanzamento alla classe successiva, ma nel corretto svolgimento del servizio pubblico scolastico, finalizzato alla formazione ottimale degli studenti e da valutare con margini di discrezionalità particolarmente ampi” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 novembre 2014, n. 5785)».

c) La mancata attuazione del Piano Didattico Personalizzato (PDP)

Come si è appena visto, l'adozione di un Piano Didattico Personalizzato costituisce una condizione necessaria, anche se non ancora sufficiente, per una compiuta personalizzazione del percorso di apprendimento dello studente con DSA.

Infatti, il PDP deve essere adeguatamente attuato, attraverso la predisposizione degli strumenti compensativi e delle misure compensative ivi previste, con un conseguente approccio capace di incidere anche sull'intero ambiente di apprendimento e sul complessivo rapporto scuola-famiglia.

Proprio con riferimento a questo profilo il TAR Lombardia con la sentenza n. 2251 del 30 giugno 2008 ha accolto il ricorso di una studentessa che, non avendo superato l'esame di stato conclusivo di un corso di studi di istruzione secondaria superiore, accusava la Commissione di non aver tenuto conto della sua condizione di studentessa con disortografia, disgrafia e discalculia e di non aver consentito l'utilizzo di strumenti compensativi (nello specifico l'utilizzo di un computer con correttore ortografico): «la mancata predisposizione di questi presidi durante la frequenza del corso di studi da parte del liceo [...] ha portato la Commissione di esame ad una sottovalutazione delle difficoltà della ricorrente nell'affrontare le prove di esame cosicché nessuno strumento agevolativo è stato adottato per superare gli specifici handicap della stessa né sono stati adottati criteri particolari per la valutazione dell'esito delle prove. Deve pertanto essere annullato il

provvedimento con cui si è dichiarato che la ricorrente non aveva superato l'esame di Stato conclusivo del corso di istruzione secondaria superiore e la Commissione dovrà nuovamente far sostenere alla ricorrente le prove di esame tenendo conto di quanto prevedono le disposizioni ministeriali per le persone che presentano i disturbi di cui soffre la ricorrente stessa»¹⁵⁴.

Un altro caso si è concluso con la rinnovazione dell'esame di maturità per una studentessa che lamentava la mancata considerazione della sua condizione di dislessia, sia in sede di predisposizione delle prove d'esame sia di valutazione degli elaborati¹⁵⁵.

Ancora più recentemente, il TAR Lazio con la sentenza n. 408 del 5 giugno 2014, ha accolto il ricorso dei genitori di uno studente di una scuola secondaria di II grado poiché si è ritenuto che l'istituto scolastico non avesse applicato *in concreto* alcuna delle misure dettate dalla vigente normativa a sostegno degli allievi con DSA e inserite nel PDP adottato. Questa decisione appare utile per l'emergere di alcuni indicatori utilizzati dal collegio giudicante per verificare l'effettiva applicazione delle misure dispensative e degli strumenti compensativi previsti dal PDP e dalla normativa vigente. Infatti, il PDP in questione, prevedeva «per la materia “Italiano”, tra le misure dispensative, la non valutazione degli errori ortografici commessi dal minore [...] in occasione delle verifiche scritte»; però «il giudizio sul compito di Italiano del 21 dicembre 2012 è il seguente: “I testi presentano numerosi errori ortografici e varie espressioni ripetitive o poco appropriate”». A questo riguardo i giudici amministrativi affermano: «nell'occasione in esame, non solo gli errori ortografici commessi dal minore sono stati valutati dal docente, ma che essi hanno concorso a formare il voto finale complessivo della prova sostenuta: il tutto in manifesta contraddizione con le prescrizioni del PDP, che in detta occasione è rimasto, perciò, “sulla carta”, senza ricevere alcuna effettiva applicazione»¹⁵⁶.

Con specifico riferimento poi al rapporto di collaborazione tra docenti e famiglia nel delineare e stabilire il PDP, una già citata sentenza del TAR del Lazio ha affermato che «diventa del tutto irrilevante stabilire se il PDP sia stato o meno concordato con i genitori del minore e se, più in generale, vi sia stato lo sforzo del

¹⁵⁴ TAR Lombardia, sentenza n. 2251 del 30 giugno 2008.

¹⁵⁵ TAR Liguria, sentenza n. 349 del 29 febbraio 2012.

¹⁵⁶ TAR Lazio, (sez. Latina), sentenza n. 408 del 5 giugno 2014. La stessa sentenza riferisce, inoltre, che la mancata concreta applicazione di prescrizioni del PDP non ha costituito un episodio isolato, poiché lo stesso Piano «per la materia “Matematica”, ha previsto “in ogni occasione” la fornitura all'alunno di testi scritti composti con carattere “Arial” o “Comic”, in corpo “12/14”, e cioè di testi che, per tipologia del carattere usato e dimensioni dello stesso, fossero più agevolmente comprensibili dallo studente. La documentazione prodotta, tuttavia, dimostra come non sempre tale prescrizione sia stata rispettata». Allo stesso modo, per le verifiche scritte in lingua straniera (Inglese) il PDP prevedeva l'uso di domande a scelta multipla, ma l'esame della documentazione dimostra, tuttavia, «che solo in rare occasioni lo studente ha potuto fruire di domande a scelta multipla, mentre negli altri casi le prove a cui è stato sottoposto non contenevano né questa, né altre modalità agevolative».

personale dell'Istituto di Istruzione di raccogliere le sollecitazioni provenienti dai medesimi genitori e tradurle in misure concrete. [...] È, infatti, dirimente la circostanza che, anche qualora tale collaborazione e disponibilità vi siano pienamente state da parte del personale dell'Istituto e si siano tradotte in una redazione concordata del PDP e, quindi, delle misure da adottare in favore dell'alunno, tutto ciò è, però, rimasto privo di effettiva applicazione: invero, l'analisi a campione delle verifiche svolte dallo studente dimostra che nei confronti di quest'ultimo troppo spesso il personale docente non ha fatto corretta applicazione delle prescrizioni dettate dal PDP (né, per vero, alcuna applicazione di esse), privando di effettività il sistema di cautele pur in via teorica elaborato»¹⁵⁷.

La mancata predisposizione degli strumenti compensativi e delle misure dispensative emerge anche dalla sentenza n. 350 del TAR Friuli Venezia Giulia del 9 luglio 2014, con la quale si è affermato che «risulta dirimente che lo studente [...] abbia sostenuto lo stesso numero di verifiche scritte dei compagni di classe, in luogo della prevista prevalenza di quelle orali, e ancor più senza beneficiare in tutte le occasioni di un aumento del tempo a disposizione ovvero di una semplificazione delle prove. [...] Emerge, inoltre, che al ragazzo siano stati assegnati gli stessi compiti per casa del resto della classe, mentre ne era prevista una riduzione per ovviare all'affaticamento che provoca il DSA. La circostanza è, infatti, ammessa dall'Amministrazione che la giustifica con la necessità di non differenziare lo studente rispetto agli altri allievi, non considerando che è proprio il DSA a determinare tale differenziazione»¹⁵⁸.

Da questo rapido quadro emerge che la giurisprudenza ha finora ritenuto che la mancata attivazione delle misure dispensative e degli studenti compensativi determini l'illegittimità del provvedimento di valutazione negativa emesso nei confronti di uno studente con DSA. Fondamentale è quindi la *concreta* attuazione di quanto previsto nel PDP, come sottolineato nella sentenza del TAR Lombardia n. 1011 del 21 aprile 2011: «pur avendo l'Amministrazione scolastica conoscenza della patologia che affligge il discente, e pur avendo la stessa deliberato di attivare nei suoi confronti alcune delle suindicate misure, nel *concreto* poi tali misure non sono state attuate, o perlomeno non lo sono state completamente»¹⁵⁹.

d) L'importanza del verbale del Consiglio di Classe

¹⁵⁷ TAR Lazio, Roma, sentenza n. 31203 del 23 agosto 2010.

¹⁵⁸ TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 350 del 9 luglio 2014. Nel medesimo orientamento si collocano le sentenze del TAR Lazio n. 10817 del 28 ottobre 2014, che riguarda un alunno con DSA e con disturbo da deficit di Attenzione/Iperattività (ADHD) e del TAR Toscana n. 346 del 28 febbraio 2013, dove si è evidenziata, tra l'altro, «l'assenza di qualsivoglia controllo intermedio (monitoraggio) in ordine all'efficacia del piano stesso».

¹⁵⁹ TAR Lombardia, sentenza n. 1011 del 21 aprile 2011. Cfr. anche TAR Lombardia, sentenza n. 2251 del 30 giugno 2008; TAR Liguria, sentenza n. 1178 del 20 settembre 2012; TAR Toscana, sentenza breve n. 1178 del 23 ottobre 2012, Tar Bari, sentenza n. 1266 del 24 settembre 2015.

Finora sono stati visti casi giurisprudenziali in cui l'amministrazione scolastica è sempre stata condannata per il mancato adeguamento alla normativa vigente: in realtà la giurisprudenza stessa non è tutt'altro che uniforme. In altri casi, infatti, si è stabilito per esempio che «è legittimo il giudizio di non ammissione alla classe successiva di un'alunna affetta da DSA laddove risulti dal verbale del Consiglio di classe costituente atto pubblico e come tale non contestabile se non mediante la proposizione di querela di falso, che all'alunna sono stati concessi strumenti compensativi e misure dispensative (nella specie: uso di mappe concettuali e di schemi; interrogazioni programmate, maggior tempo per le verifiche; utilizzo della calcolatrice non programmabile; dispensa dalla lettura a voce alta; dispensa dalla scrittura veloce sotto dettatura; non valutazione dell'ortografia)»¹⁶⁰.

In un altro caso, il TAR dell'Umbria con la sentenza n. 329 del 13 ottobre 2011, ha respinto il ricorso dei genitori contro la non ammissione agli esami di un alunno certificato con DSA, addebitando esclusivamente allo scarso impegno dell'alunno la sua non ammissione. In questo caso, l'amministrazione scolastica, allegando i verbali del consigli di classe, era riuscita a dimostrare che erano state attuate prove differenziate per tutte le discipline; che nella valutazione erano stati applicati tutti gli strumenti e tutte le misure previste dal PDP; che difficoltà di apprendimento e le carenze erano state segnalate e verbalizzate nel corso dei Consigli di Classe, durante la consegna dei pagellini e attraverso lettera protocollata ai genitori nonché ripetuti colloqui verbali regolarmente registrati.

L'importanza del verbale di Consiglio di Classe emerge anche in negativo dalla sentenza del TAR Lazio n. 11 del 3 gennaio 2013, con cui i giudici amministrativi hanno annullato il provvedimento di non ammissione alla classe terza di uno studente con DSA poiché ha ravvisato gli estremi della carenza e della apoditticità nella motivazione di tale decisione nel verbale: infatti, «non è dato rilevare [...] né quali sono stati gli ausili didattici posti a disposizione dell'alunno per la prova scritta di matematica, né quali siano state in particolare le misure compensative e dispensative delle quali il giovane sia stato posto in condizione di servirsi, per come previsto pure dal Piano Didattico Personalizzato ai punti 10 e 11». Pertanto, concludono i giudici, «la motivazione del verbale risulta del tutto generica a fronte della grave conseguenza portata dalla non ammissione alla classe terza dell'alunno»¹⁶¹.

e) La collaborazione scuola-famiglia

La famiglia, secondo quanto previsto dalle Linee guida ministeriali, «è chiamata a formalizzare con la scuola un patto educativo/formativo che preveda l'autorizzazione a tutti i docenti del Consiglio di Classe – nel rispetto della privacy e della riservatezza del caso – ad applicare ogni strumento compensativo e

¹⁶⁰ TAR Lombardia, sentenza n. 2462 del 4 ottobre 2012.

¹⁶¹ TAR Lazio, Roma, sentenza n. 11 del 3 gennaio 2013.

le strategie dispensative ritenute idonee, previste dalla normativa vigente, tenuto conto delle risorse disponibili»¹⁶².

Questo profilo diventa decisivo qualora la famiglia si muova con grave ritardo nella certificazione del DSA: per esempio, nel caso affrontato dai giudici del TAR Calabria, «la relativa certificazione medica era stata inviata all'Istituto intimato soltanto il 28 maggio 2012, nell'imminenza degli scrutini di fine anno, che si sono svolti qualche giorno dopo, impedendo alla Scuola di adottare per tempo adeguate misure di recupero»¹⁶³.

Ma non è solo la famiglia che deve attivarsi in prima battuta: com'è noto, infatti, l'art. 3 della legge n. 170/2010 al terzo comma prevede che «è compito delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le scuole dell'infanzia, attivare, previa apposita comunicazione alle famiglie interessate, interventi tempestivi, idonei ad individuare i casi sospetti di DSA degli studenti [...]. L'esito di tali attività non costituisce, comunque, una diagnosi di DSA»¹⁶⁴, tant'è che il TAR Campania, con la sentenza n. 1533 del 19 marzo 2013 ha affermato che «ove la Scuola sospetti un Disturbo Specifico dell'Apprendimento a carico di un discente deve senz'altro attivarsi al fine di suscitare la relativa diagnosi»¹⁶⁵.

Infine, una recente giurisprudenza ha sottolineato l'importanza delle comunicazioni tra l'istituzione scolastica e la famiglia anche per quanto riguarda la valutazione finale dello studente: «la stessa famiglia, è risultata sempre informata, nel corso dell'anno, che malgrado le misure compensative o dispensative adottate dai singoli docenti, la ragazza non era riuscita ad acquisire il livello di preparazione necessario per essere ammessa alla classe successiva, senza che risulti dagli atti di causa che i genitori della ragazza, nel corso dell'anno, mai abbiano contestato le strategie adottate o l'inadeguatezza degli strumenti predisposti. Conseguentemente, deve ritenersi che l'amministrazione scolastica abbia posto in essere tutte le attività intese ad ovviare alle difficoltà di apprendimento manifestate dalla ragazza e che quest'ultima, nonostante il loro espletamento, non sia riuscita ad ottenere un giudizio complessivo di sufficienza»¹⁶⁶.

2.4 Uno sguardo comparato

¹⁶² MIUR, Linee Guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con Disturbi Specifici di Apprendimento, allegate al D.M. 12 luglio 2011.

¹⁶³ TAR Calabria, Reggio Calabria, sentenza n. 353 del 4 giugno 2013.

¹⁶⁴ Legge n. 170/2010, art. 3, co. 3.

¹⁶⁵ TAR Campania, sentenza n. 1533 del 19 marzo 2013. Cfr. TAR Lombardia, sentenza n. 2327 del 30 settembre 2011; TAR Campania, sentenza n. 3426 del 13 luglio 2012; TAR Campania, sentenza n. 1254 del 6 marzo 2013; TAR Campania, sentenza n. 1531 del 19 marzo 2013.

¹⁶⁶ TAR Lazio, sentenza n. 1311 del 3 febbraio 2014. Cfr. anche TAR Lazio, sentenza n. 10165 del 28 novembre 2013.

A livello comparato la disciplina è abbastanza variegata e si differenzia da paese a paese: se, infatti, l'Italia è stata tra i primi paesi a optare per l'inserimento e poi integrazione degli alunni con disabilità nelle classi comuni, in altri Stati europei il sistema delle scuole speciali è stato il modello prevalente. Oggi il modello separativo vigente in molti paesi europei è stato in alcuni casi affiancato con forme, talvolta sperimentali, di integrazione, mentre altre volte lo si è abolito completamente.

Volendo offrire una rapida catalogazione, si possono individuare tre macro-categorie:

- 1) Paesi con un approccio “unidirezionale”, dove la quasi totalità degli studenti rientra nel sistema scolastico “ordinario”. È questo il caso dell'Italia, Grecia, Spagna, Portogallo, Norvegia e Svezia;
- 2) Paesi con un approccio “multidirezionale”, dove accanto a scuole speciali esistono classi speciali in scuole comuni ma è praticato anche l'inserimento individuale in classi normali. È questo il caso di Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Regno Unito, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia;
- 3) Paesi con un approccio “bidirezionale”, dove sono vigenti due distinti sistemi educativi uno speciale per le persone con disabilità e uno ordinario. È questo il caso del Belgio (dove sono presenti otto diverse tipologie di scuole speciali in relazione alla tipologia della disabilità/disturbo), Germania (anche se in alcuni *Länder* come a Berlino, Amburgo e Brema sono presenti casi anche di integrazione), Paesi Bassi. Occorre però registrare che Germania e Paesi Bassi stanno intraprendendo sempre più politiche dirette verso un approccio “multidirezionale”.

Negli ultimi anni si registra sempre più una generale tendenza volta all'accesso delle persone con disabilità nelle scuole ordinarie¹⁶⁷ fornite di un adeguato supporto di personale docente adeguatamente specializzato. Come è stato da tempo sottolineato, infatti, «in linea generale, gli stati si sono progressivamente dotati di dispositivi legislativi e di organizzazioni educative con l'intento di favorire lo sviluppo dell'integrazione»¹⁶⁸.

Se questa è la tendenza comune, dall'altro non si può negare il fatto che «sebbene sul piano dei principi il traguardo dell'integrazione sia considerato un obiettivo comune a tutti i paesi europei e del mondo [...], nelle scelte operative, i percorsi e i modelli di intervento si discostano anche di molto dalla scelta “radicale”, tipicamente italiana, di accogliere i minori con disabilità nel sistema scolastico dal

¹⁶⁷ Cfr. MIUR, *L'integrazione dei disabili in Europa*, I quaderni di Eurydice, n. 23, 2004, pp. 14ss.

¹⁶⁸ B. BELMONT, A. VÉRILLON, *Diversité et handicap à l'école. Quelle pratiques éducatives pour nous?*, INRP-CTNERHI-CRESAS, Paris 2004, p. 5, riportato in G. SANDRONE, *Pedagogia speciale e personalizzazione. Tre prospettive per un'educazione che “integra”*, La Scuola, Brescia 2012, p. 339.

segmento dell'infanzia al ramo secondario superiore, indipendentemente dalla tipologia e severità della minorazione»¹⁶⁹.

a) Spagna

In Spagna gli studenti con disabilità sono circa 107.000 e di questi ben 15.000 frequentano scuole speciali, mentre 89.200 sono inseriti in classi comuni¹⁷⁰.

La Costituzione del 1978 prevede:

Art. 27

2. L'educazione avrà per oggetto il pieno sviluppo della personalità umana nel rispetto dei principi democratici di convivenza e delle libertà fondamentali.

[...]

5. I pubblici poteri garantiscono a tutti il diritto all'educazione mediante una programmazione generale dell'insegnamento, con partecipazione effettiva di tutti i settori interessati e la costituzione di centri di insegnamento.

Art. 49

I pubblici poteri realizzeranno una politica di prevenzione, cura, riabilitazione e integrazione per i minorati fisici, sensoriali e psichici, offrendo loro la necessaria assistenza specializzata e li proteggeranno specialmente al fine del godimento dei diritti fissati in questo titolo per tutti i cittadini.

Nel 1985 viene approvata la *Legge organica sul diritto all'istruzione* (LODE, n. 8/1985); contestualmente viene emanato il Regio Decreto n. 334/1985 sull'ordinamento dell'educazione speciale: con questi due provvedimenti si stabilisce che gli studenti non devono ricevere né utilizzare servizi *ad hoc* se non nei casi in cui sia strettamente necessario. Viene stabilito quindi che l'istruzione specifica per persone con disabilità sia impartita nelle scuole speciali o nelle scuole ordinarie, nelle quali sono collocate classi speciali o classi integrate. Si stabilisce inoltre che la permanenza di un alunno nelle scuole speciali debba durare solo il tempo necessario in cui la disabilità rende difficile la sua integrazione negli istituti ordinari, e in ogni caso fino a 18, massimo 20 anni di età¹⁷¹.

Nel 1990 la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE) all'artt. 36 e 37 si stabiliva che il sistema educativo assumeva il compito di provvedere alle misure necessarie affinché gli alunni con necessità educative speciali – temporanee o permanenti – potessero essere gradualmente accolti nel sistema scolastico ordinario.

Art. 36

¹⁶⁹ M. PAVONE, *Dall'esclusione all'inclusione. Lo sguardo della Pedagogia speciale*, Mondadori Università, Milano 2010, p. 142.

¹⁷⁰ Per le parti riguardanti la Spagna e il Regno Unito, cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con dislessia e DSA. La disciplina italiana a confronto con le normative straniere*, cit., pp. 89-118.

¹⁷¹ Cfr. S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., pp. 365-369.

1. Il sistema educativo disporrà delle risorse necessarie perché gli alunni con necessità educative speciali, temporanee o permanenti, possano essere accolti nello stesso sistema scolastico (ordinario) con gli obiettivi stabiliti di carattere generale per tutti gli alunni. [...]

3. L'attenzione agli alunni con necessità educative speciali si baserà sui principi di normalizzazione e di integrazione scolastica.

Art. 37

1. [...] il sistema educativo dovrà disporre di docenti specializzati e di professionisti qualificati così come dei mezzi e dei materiali didattici per la partecipazione di tutti gli alunni al processo di apprendimento. [...]

3. La scolarizzazione in unità o scuole speciali verrà attivata solamente quando le necessità dell'alunno non potranno trovare risposta in un istituto ordinario. Questa situazione potrà essere rivista periodicamente in modo da poter favorire, quando questo sarà possibile, l'accesso di questi alunni ad un regime di maggiore integrazione.

Nel 1992 un provvedimento del *Ministerio de Educación y Ciencia* ha poi cercato di precisare cosa fossero queste “necessità educative speciali”, giungendo a tale affermazione: uno studente presenta difficoltà di apprendimento quando non riesce ad imparare gli insegnamenti base, tipici per i coetanei, indipendentemente dalla causa, che può essere una deficienza sensoriale, mentale, motorio, una differenza culturale o etnica. Anche il *Real Decreto n. 696 del 1995 (De ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales)* non differenzia a seconda del disturbo, parlando generalmente di studenti che necessitano di misure educative speciali, indipendentemente dalla causa che provoca tali misure.

Solo nella *Ley Orgánica de Educación* del 2006 all'art. 71 (*Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo*) si afferma che è compito delle amministrazioni scolastiche provvedere affinché gli alunni che richiedono un'attenzione educativa diversa da quella ordinaria per «*por dificultades específicas de aprendizaje, TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar*».

Spetta alle Comunità Autonome il compito di dettare però la normativa attuativa di dettaglio: si veda per esempio il Decreto n. 67 del 2008 delle Isole Baleari¹⁷² che esplicitamente riconosce il diritto degli alunni con DSA a piani didattici flessibili e a tutte le misure necessarie per il miglior sviluppo possibile della loro personalità; analogamente il Decreto n. 104 del 2010 delle Canarie dove all'art. 4 si definiscono gli alunni con DSA come quelle persone che mostrano difficoltà in uno o più processi cognitivi di base coinvolti nell'uso del linguaggio parlato o scritto. Queste alterazioni possono apparire come anomalie nell'ascoltare, nel parlare, nel pensare, nel leggere, nello scrivere o nel fare calcoli aritmetici.

¹⁷² <http://boib.caib.es/pdf/2008083/mp47.pdf>.

b) Inghilterra

In Inghilterra si contano circa 226.000 studenti con disabilità e bisogni educativi speciali: di questi, 99.500 (quasi la metà) frequentano scuole speciali e 111.000 sono invece inseriti in classi comuni.

Nell'a.s. 2008/2009, il 2,7% degli alunni in Inghilterra ha ottenuto una certificazione di bisogni educativi speciali e che erano attive 985 scuole speciali statali, 73 scuole speciali private e 458 *Pupil Referral Units*¹⁷³ 10, su un totale di oltre 24.000 istituti scolastici¹⁷⁴.

Un primo, importante riferimento normativo è costituito dal *Chronically Sick and Disabled Person's Act* del 1970¹⁷⁵: in questo provvedimento si prescriveva uno speciale trattamento a favore dei bambini che soffrivano di dislessia acuta¹⁷⁶. Era compito delle autorità amministrative locali (*Local Educational Authorities - LEAs*) adottare un trattamento educativo speciale per i bambini che soffrissero di tale disturbo acuto.

Con la pubblicazione del Rapporto Warnock¹⁷⁷, nel 1978 viene introdotto per la prima volta il concetto di "Bisogni educativi speciali" (*SEN – Special Education Needs*) che va a sostituire la precedente terminologia di "handicappato" e viene dato un indirizzo di apertura verso l'integrazione in un sistema fino ad allora caratterizzato dalla separazione e dall'organizzazione in base a criteri di abilità.

Nel 1995 con il *Disability Discrimination Act*¹⁷⁸ (e la connessa *Guidance on matters to be taken into account in determining questions relating to the definition of disability*) si riconoscono come disabilità le difficoltà di apprendimento quali dislessia e disprassia.

L'*Education Act* del 1996 parla invece di bisogni educativi speciali (*Special Education Needs - SEN*), derivanti da difficoltà nell'apprendimento che richiedono misure educative speciali (*Special Educational Provision*)¹⁷⁹.

Tale combinato normativo poneva a carico delle *LEAs* il compito di decidere, anche su richiesta dei genitori dell'alunno, se effettuare uno *screening* relativo

¹⁷³ Si tratta di scuole riservate a diverse categorie di soggetti che vanno dalle ragazze madri agli alunni espulsi dal comune percorso scolastico. Tali unità sono considerate una misura alternativa alla scuola ordinaria da utilizzare solo in casi di estrema necessità e solo in accordo con i genitori degli studenti: in esse è previsto un programma di studi ridotto rispetto al *National Curriculum*.

¹⁷⁴ Cfr. EURYDICE, *Special needs*, in *National system overviews on education systems in Europe and ongoing reforms*, 2010; Department for Education, *Special educational needs in England*, Gennaio 2013 <https://www.gov.uk/government/statistics/special-educational-needs-in-england-january-2013>.

¹⁷⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/44/enacted>

¹⁷⁶ Cfr. D. POLLAK, *An overview of dyslexia in England and Europe*, X congresso nazionale dell'Associazione Italiana Dislessia svoltosi a Bologna il 26-27 maggio 2007.

¹⁷⁷ *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*, HMSO, London, 1978, noto come Warnock Report dal nome della relatrice, Mary Warnock.

¹⁷⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/50/contents>.

¹⁷⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/56/part/IV/chapter/I/enacted>.

alla sussistenza di bisogni educativi speciali: in caso di risposta affermativa, l'autorità locale doveva certificare le misure necessarie per far fronte a tali bisogni, emettendo una certificazione formale (*Statement of Special Educational Needs*, in Scozia denominato *Record of Needs*).

In caso di controversia (non si dà seguito alla richiesta di certificazione del disturbo avanzata dai genitori oppure, a seguito della certificazione, la LEA non provvede ad apportare le misure necessarie) il legislatore inglese prevede il ricorso ad un apposito Tribunale (*Special Educational Needs Tribunal*).

Nel 2001 con lo *Special Educational Needs and Disability Act* (SENDA), si modificano alcune norme dell'*Education Act* del 1996: tra queste, si introduce l'obbligo di informare i genitori dei bambini che usufruiscono delle misure educative speciali e si esplicita il divieto di qualunque tipo di discriminazione nei confronti degli studenti dislessici. Per rendere pienamente operativo tale divieto, sempre nel 2001 la *Disability Rights Commission* ha emanato un Codice di comportamento per le scuole.

A seguito dell'emanazione dell'*Equality Act* del 2010¹⁸⁰ si è affermato il principio, ribadito anche nel *Children and Families Act* del 2014, della promozione delle pari opportunità, anche in campo educativo, per tutte le persone in situazioni di partenza svantaggiate.

Da citare anche le recenti linee guida del 2014 *Special educational needs and disability code of practice: 0 to 25 years*¹⁸¹ in quanto ampliano il periodo di anni a cui prestare attenzione, estendendo a più settori (istruzione, sanità, assistenza sociale) la presa in carico della persona con SEN.

Come si è accennato, la tendenza oggi nel Regno Unito è quella di includere sempre più gli alunni con SEN nelle scuole ordinarie, seppure con una gradualità e una molteplicità di forme. Non a caso, infatti, nel recente *Education, Health and Care Plan (EHC Plan)*¹⁸², documento che sta sostituendo la precedente certificazione dei bisogni educativi speciali (*Statement of Special Educational Needs*), si ritrova l'indicazione di privilegiare l'inserimento nelle scuole ordinarie, a meno che la scelta di un percorso speciale non sia una decisione esplicita della famiglia o dello stesso studente.

La giurisprudenza inglese, nella sentenza *House of Lords, Phelps v. Mayor Etc. of The London Borough of Hillingdon*, 2000¹⁸³, ha affrontato il tema della risarcibilità dei danni subiti da alcuni studenti la cui condizione di dislessico non era stata tempestivamente riconosciuta dagli istituti scolastici frequentati.

¹⁸⁰ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>.

¹⁸¹ <https://www.gov.uk/government/publications/send-code-of-practice-0-to-25>.

¹⁸² L'*EHC Plan* non è una semplice dichiarazione di disabilità, ma un documento che inquadra i bisogni educativi, di cura e di assistenza sociale della persona. Nel piano è possibile indicare il nome di una precisa Istituzione scolastica che sarà obbligata ad accogliere l'alunno adeguando la propria offerta formativa.

¹⁸³ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldjudgmt/jd000727/phelp-1.htm>

Secondo i giudici britannici, la dislessia è una condizione che può di per sé peggiorare in assenza di un adeguato regime educativo e che la frustrazione derivante da un regime inadeguato può provocare *stress* psicologico e lesioni. Negligenze nel comprendere se un bambino abbia bisogno di particolari necessità educative possono pertanto avere conseguenze molto vaste soprattutto sul lungo periodo.

Si evidenziava quindi come la mancata effettuazione di una diagnosi precoce di dislessia avesse comportato il mancato svolgimento di un trattamento adeguato a favore del ricorrente, rivelandosi dannosa ai fini del successo scolastico e lavorativo.

Dunque, poiché le conseguenze negative della dislessia potevano essere limitate da una diagnosi precoce, i giudici inglesi giungono ad affermare il diritto delle persone dislessiche ad essere risarcite dei danni subiti a seguito della mancata diagnosi precoce.

Tornando per un momento in Italia si segnala, al contrario, che con una recente sentenza¹⁸⁴ la Suprema Corte di Cassazione ha stabilito l'insussistenza, in capo alle istituzioni scolastiche parificate, di un diritto al rimborso, da parte dello Stato, per il servizio dei docenti di sostegno per gli alunni con disabilità.

c) Francia

In Francia, fino alla metà degli anni '70 l'istruzione delle persone con disabilità era lasciata esclusivamente nel campo dell'iniziativa privata: nel 1909 furono aperte le prime classi di perfezionamento per le persone con disabilità lievi, mentre per le disabilità fisiche, sensoriali o psichiche gravi furono aperti istituti privati sotto la spinta delle associazioni dei genitori.

È infatti solo con la legge "*Haby*" del 30 giugno 1975 che è stato introdotto l'obbligo scolastico per tutti i bambini con disabilità. Allo stesso modo si fissava come obiettivo quello della loro integrazione all'interno della scuola ordinaria (già indicato come "preferibile"), obiettivo confermato poi dalla Legge d'orientamento all'istruzione del 10 giugno 1989.

Con la circolare n. 91-304 del 18 novembre 1991 vengono istituite le *Classes d'intégration scolaire (CLIS)*, classi speciali in scuole ordinarie.

Il percorso verso una piena integrazione è poi proseguito con la legge "*pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*" dell'11 febbraio 2005, che sostituisce la precedente legge del 1975, laddove si prevede l'obbligo per le scuole di accogliere adeguatamente gli

¹⁸⁴ Corte di Cassazione, sentenza 16 maggio 2014, n. 10821. Cfr. anche Tribunale di Roma, ordinanza 14 novembre 2013, n. 21122, dove si era invece sostenuto che «il costo dell'insegnamento di sostegno è posto a carico dello Stato e giammai potrebbe essere posto dagli istituti scolastici paritari a carico dei genitori degli alunni portatori di handicap».

studenti disabili, mettendo in campo un progetto educativo personalizzato (*PPS: Projet Personnalisé de Scolarisation*).

Nel caso in cui però l'integrazione ordinaria risulti essere poco adatta ai bisogni della persona, quest'ultima potrà essere ammessa in una classe speciale della scuola ordinaria (*Classe d'Intégration Scolaire* – CLIS nelle scuole primarie; *Unité Pédagogique d'Intégration* – UPI nelle scuole secondarie), in base alle differenti disabilità. Questo sistema consente agli studenti con disabilità di partecipare comunque ad alcune attività insieme agli studenti delle classi ordinarie.

Nell'anno scolastico 2008/2009 più di 170.000 alunni con disabilità frequentavano scuole del sistema scolastico ordinario, (CLIS) o (UPI), una presenza cresciuta del 30% con l'entrata in vigore della Legge del 2005.

Negli ultimi anni la Francia ha indirizzato le proprie norme verso l'integrazione scolastica anche attraverso il rafforzamento della *Commission départementale de l'éducation spéciale* (CDES), oggi *Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées* (CDAPH).

Con la recente legge n. 595 del'8 luglio 2013 “*d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*” si è promossa una riforma del sistema di istruzione e formazione, aumentando le risorse a sostegno degli alunni con disabilità e relativamente al personale docente ed educativo di sostegno.

Nell'a. s. 2010/2011 gli studenti con disabilità iscritti a scuole ordinarie erano 201.400, di cui 126.300 in percorsi d'istruzione primaria¹⁸⁵; nel 2014 sono stati complessivamente 260.000, con un aumento annuo di più del 10%¹⁸⁶.

Nel compresso, come è stato sottolineato, nonostante i progressi compiuti dal punto di vista legislativo e del diritto all'integrazione scolastica delle persone con disabilità, «sembra che in Francia, in confronto con l'Italia, questo diritto non venga, in concreto, riconosciuto ancora pienamente e che, di fatto, la possibilità dei disabili di accedere davvero alla scuola [...] sia ancora parziale»¹⁸⁷.

d) Germania

Com'è noto in Germania la competenza del sistema d'istruzione è in capo in gran parte ai 16 *Länder*, che si muovono autonomamente pur all'interno di linee generali fissate dallo stato centrale. Così anche per quanto riguarda il diritto all'istruzione delle persone con disabilità che trova nella Germania un esempio di istruzione separata: il sistema è storicamente orientato verso le scuole separate (*Förderschulen*) e, fatte salve le differenze tra *Land* e *Land*, ci si trova di fronte ad

¹⁸⁵ http://media.education.gouv.fr/file/2011/01/4/DEPP-RERS-2011_190014.pdf.

¹⁸⁶ <http://www.education.gouv.fr/cid84650/conference-nationale-du-handicap-2014-l-ecole-inclusive-une-dynamique-qui-s-amplifie.html>.

¹⁸⁷ S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., p. 373.

un sistema impostato sulle specifiche risposte alle singole disabilità, con una tipologia di istituti e classi speciali estremamente parcellizzata¹⁸⁸.

Nel 1972 la Raccomandazione per il riordino delle scuole speciali (*Empfehlung zur Ordnung des Sonderschulwesens*) promossa dalla Conferenza dei Ministri regionali della Cultura (*Kultusministerkonferenz* - KMK) ha previsto le scuole per non vedenti (*Blindenschulen*), per non udenti (*Gehörlosenschulen*), per audiolesi (*Schwerhörigenschulen*), per persone con problemi visivi (*Sehbehindertenschulen*), per bambini con problemi cognitivi (*Schulen für Kinder mit kognitiven Problemen*), per persone con problemi psichici (*Geistigbehindertenschulen*), per persone malate (*Krankenschulen*), per persone con difficoltà nel linguaggio (*Sprachheilschulen*), per alunni con difficoltà di apprendimento (*Lernbehindertenschulen*) e per bambini con problemi di sviluppo (*Schulen für Kinder mit Entwicklungsproblemen*).

Negli ultimi anni, dopo l'unificazione, «l'opzione per l'istruzione separata si è andata incrinando»¹⁸⁹: diversi *Länder*, a partire da Berlino, hanno avviato sperimentazioni per l'inserimento di alunni con disabilità nelle classi comuni.

Anche sulla scia delle decisioni assunte a livello internazionale (la convenzione dell'ONU sui diritti delle persone disabili è stata recepita dalla Germania nel 2009), dal 2013 è divenuto obbligatorio, per ogni scuola, accettare fra i suoi iscritti anche studenti con disabilità. Pertanto se da un lato permangono le scuole speciali, dall'altro sembra che si stia gradualmente imboccando una via verso una maggiore integrazione, pur in via sperimentale e con notevoli differenze tra i singoli *Land*.

¹⁸⁸ Cfr. S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., pp. 361ss.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 363.

CAPITOLO 3

L'INCLUSIONE SCOLASTICA DELLE PERSONE CON BISOGNI EDUCATIVI SPECIALI (BES)

3.1 Framework normativo

«L'area dello svantaggio scolastico è molto più ampia di quella riferibile esplicitamente alla presenza di *deficit*. In ogni classe ci sono alunni che presentano una richiesta di speciale attenzione per una varietà di ragioni: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse»¹⁹⁰. Così si esprime la direttiva MIUR del 27 dicembre 2012 recante gli *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*.

La direttiva amplia, rispetto ai DSA, l'area delle problematiche prese in considerazione quali, ad esempio, i deficit del linguaggio, delle abilità non verbali, della coordinazione motoria, dell'attenzione e dell'iperattività, nonché il funzionamento intellettivo limite, e introduce il tema dello svantaggio socioeconomico, linguistico, culturale¹⁹¹.

L'obiettivo di tale provvedimento è stato innanzitutto quello di delineare e precisare la strategia inclusiva della scuola italiana al fine di realizzare appieno il diritto all'apprendimento per tutti gli studenti in situazione di difficoltà.

A questa direttiva ha fatto seguito la Circolare MIUR n. 8 del 6 marzo 2013 contenente diverse indicazioni operative al riguardo: innanzitutto si ricorda che «Fermo restando l'obbligo di presentazione delle certificazioni per l'esercizio dei diritti conseguenti alle situazioni di disabilità e di DSA, è compito doveroso dei Consigli di classe o dei teams dei docenti nelle scuole primarie indicare in quali altri casi sia opportuna e necessaria l'adozione di una personalizzazione della didattica ed eventualmente di misure compensative o dispensative, nella prospettiva di una presa in carico globale ed inclusiva di tutti gli alunni»¹⁹².

Per l'attivazione formale di un percorso personalizzato per un alunno è necessario una apposita delibera del «Consiglio di classe – ovvero, nelle scuole primarie, da tutti i componenti del team docenti – dando luogo al PDP, firmato dal Dirigente scolastico (o da un docente da questi specificamente delegato), dai docenti e dalla

¹⁹⁰ Direttiva MIUR, *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*, 27 dicembre 2012, p. 2.

¹⁹¹ Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, «Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica»: concetti chiave e orientamenti per l'azione, Milano dicembre 2013.

¹⁹² C.M. n. 8 del 6 marzo 2013, p. 2.

famiglia. Nel caso in cui sia necessario trattare dati sensibili per finalità istituzionali, si avrà cura di includere nel PDP apposita autorizzazione da parte della famiglia»¹⁹³.

La circolare ha anche specificato le funzioni del Gruppo di Lavoro sull'inclusione (GLI)¹⁹⁴, tra cui: rilevazione dei BES presenti nella scuola; raccolta e documentazione degli interventi didattico-educativi posti in essere; focus/confronto sui casi, consulenza e supporto ai colleghi sulle strategie/metodologie di gestione delle classi; rilevazione, monitoraggio e valutazione del livello di inclusività della scuola; elaborazione di una proposta di Piano Annuale per l'Inclusività riferito a tutti gli alunni con BES, da redigere al termine di ogni anno scolastico (entro il mese di Giugno).

Quindi con la nota n. 2563 del 22 novembre 2013, il MIUR ha fornito ulteriori indicazioni inerenti gli strumenti di intervento per alunni con BES. Si è innanzitutto richiamato il rischio di definire qualunque difficoltà presente a scuola una situazione di BES: la nota ricorda la necessità di distinguere tra difficoltà, gravi difficoltà e disturbo, contro il rischio dell'instaurarsi di un automatismo che associ all'attestazione di una difficoltà la stesura di un Piano Didattico Personalizzato. Proprio riguardo al Piano Didattico Personalizzato, la nota precisa che «nel caso di difficoltà non meglio specificate, soltanto qualora nell'ambito del Consiglio di classe [...] si concordi di valutare l'efficacia di strumenti specifici questo potrà comportare l'adozione e quindi la compilazione di un Piano Didattico Personalizzato, con eventuali strumenti compensativi e/o misure dispensative. Non è compito della scuola certificare gli alunni con bisogni educativi speciali, ma individuare quelli per i quali è opportuna e necessaria l'adozione di particolari strategie didattiche. Si ribadisce che, anche in presenza di richieste dei genitori accompagnate da diagnosi che però non hanno dato diritto alla certificazione di disabilità o di DSA, il Consiglio di classe è autonomo nel decidere se formulare o non formulare un Piano Didattico Personalizzato, avendo cura di verbalizzare le motivazioni della decisione. È quindi peculiare facoltà dei Consigli di classe o dei team docenti individuare – eventualmente anche sulla base di criteri generali stabiliti dal Collegio dei docenti – casi specifici per i quali sia utile attivare percorsi di studio individualizzati e personalizzati, formalizzati nel Piano Didattico Personalizzato, la cui validità rimane comunque circoscritta all'anno scolastico di riferimento»¹⁹⁵.

¹⁹³ *Ibidem*. Si precisa inoltre che «ove non sia presente certificazione clinica o diagnosi, il Consiglio di classe o il team dei docenti motiveranno opportunamente, verbalizzandole, le decisioni assunte sulla base di considerazioni pedagogiche e didattiche; ciò al fine di evitare contenzioso».

¹⁹⁴ La circolare estende i compiti e integra la composizione del precedente gruppo di lavoro e di studio d'Istituto (GLHI), fermo restando quanto previsto dall'art. 15 comma 2 della L. 104/92.

¹⁹⁵ Nota MIUR n. 2563 del 22 novembre 2013.

Per quanto riguarda la valutazione degli alunni con BES, l'art. 18 dell'Ordinanza Ministeriale n. 33 del 19 maggio 2014 al comma 4 ha precisato che le situazioni di alunni con BES il Consiglio di classe, dopo una formale individuazione degli studenti, deve fornire loro «utili e opportune indicazioni per consentire a tali alunni di sostenere adeguatamente l'esame di Stato. La Commissione d'esame [...] esaminati gli elementi forniti dal Consiglio di classe, tiene in debita considerazione le specifiche situazioni soggettive, relative ai candidati con Bisogni Educativi Speciali (BES), per i quali sia stato redatto apposito Piano Didattico Personalizzato, in particolare, le modalità didattiche e le forme di valutazione individuate nell'ambito dei percorsi didattici individualizzati e personalizzati. A tal fine il Consiglio di classe trasmette alla Commissione d'esame il Piano Didattico Personalizzato. In ogni caso, per siffatte tipologie, non è prevista alcuna misura dispensativa in sede di esame, mentre è possibile concedere strumenti compensativi, in analogia a quanto previsto per alunni e studenti con DSA»¹⁹⁶.

Sempre su questa linea, appare utile richiamare la nota congiunta MIUR-Invalsi "sullo svolgimento delle prove INVALSI 2014 per gli allievi con *Bisogni Educativi Speciali*"¹⁹⁷ che, come di consueto, vengono effettuate a maggio per gli studenti delle classi II e V della scuola primaria, I della secondaria di I grado e II della secondaria di secondo grado.

Oltre a ricordare che tali prove «non sono finalizzate alla valutazione individuale degli alunni, ma al monitoraggio dei livelli di apprendimento conseguiti dal sistema scolastico», la nota fornisce una tabella che identifica le particolari situazioni degli alunni con BES e le modalità di partecipazione alle prove stesse.

A seconda della tipologia del Bisogno Educativo Speciale di un alunno, così come individuato dalla normativa vigente (legge n. 104/1992, Legge n. 170/2010, direttiva del 27 dicembre 2012 emanata con la nota MIUR n. 65/2013, circolare MIUR n. 8/2013, nota MIUR 22 novembre 2013) sono indicate le modalità operative in merito allo svolgimento della prova INVALSI, all'inclusione dei risultati nei dati di classe e di scuola, agli strumenti o ad altre misure compensative.

Infine, è forse utile menzionare almeno due particolari situazioni di BES: la prima è costituita dagli «studenti con problemi di controllo attentivo e/o dell'attività, spesso definiti con l'acronimo A.D.H.D. (*Attention Deficit Hyperactivity Disorder*), corrispondente all'acronimo che si usava per l'Italiano di D.D.A.I. – Deficit da disturbo dell'attenzione e dell'iperattività. L'ADHD si può riscontrare anche spesso associato ad un DSA o ad altre problematiche, ha una causa neurobiologica e genera difficoltà di pianificazione, di apprendimento e di socializzazione con i coetanei. Si è stimato che il disturbo, in forma grave tale da

¹⁹⁶ Art. 18 co. 4 O. M. n. 33 del 19 maggio 2014.

¹⁹⁷ Nota MIUR n. 5963 del 27 marzo 2014.

compromettere il percorso scolastico, è presente in circa l'1% della popolazione scolastica, cioè quasi 80.000 alunni (fonte I.S.S.)»¹⁹⁸.

La seconda è rappresentata dall'area dei BES che interessa lo svantaggio socioeconomico, linguistico, culturale. A questo riguardo la citata direttiva MIUR del 2012 ricorda che «ogni alunno, con continuità o per determinati periodi, può manifestare Bisogni Educativi Speciali: o per motivi fisici, biologici, fisiologici o anche per motivi psicologici, sociali, rispetto ai quali è necessario che le scuole offrano adeguata e personalizzata risposta». Tali tipologie di BES dovranno essere individuate sulla base di elementi oggettivi (come ad es. una segnalazione degli operatori dei servizi sociali), ovvero di ben fondate considerazioni psicopedagogiche e didattiche. E la circolare MIUR n. 8 del 2013 dettaglia ulteriormente che «per questi alunni, e in particolare per coloro che sperimentano difficoltà derivanti dalla non conoscenza della lingua italiana – per esempio alunni di origine straniera di recente immigrazione e, in specie, coloro che sono entrati nel nostro sistema scolastico nell'ultimo anno – è parimenti possibile attivare percorsi individualizzati e personalizzati, oltre che adottare strumenti compensativi e misure dispensative (ad esempio la dispensa dalla lettura ad alta voce e le attività ove la lettura è valutata, la scrittura veloce sotto dettatura, ecc...), con le stesse modalità sopra indicate.

In tal caso si avrà cura di monitorare l'efficacia degli interventi affinché siano messi in atto per il tempo strettamente necessario. Pertanto, a differenza delle situazioni di disturbo documentate da diagnosi, le misure dispensative, nei casi sopra richiamati, avranno carattere transitorio e attinente aspetti didattici, privilegiando dunque le strategie educative e didattiche attraverso percorsi personalizzati, più che strumenti compensativi e misure dispensative»¹⁹⁹.

3.2 Recenti casi giurisprudenziali

La normativa riguardante i BES è particolarmente recente e quindi non sono ancora numerose le sentenze che trattano in modo esplicito e riconosciuto situazioni di questo tipo. Per quanto riguarda le situazioni di disagio sociale, con la sentenza n. 9261/2014 il TAR del Lazio ha annullato la non ammissione di un alunno all'anno successivo della scuola primaria. I genitori hanno presentato ricorso, eccependo la mancata considerazione nella valutazione finale del *disagio della situazione familiare*.

La scuola, pur conoscendo la situazione familiare del bambino (figlio di una cittadina peruviana e di padre italiano, con notevoli difficoltà economiche) non ha messo in relazione le evidenti difficoltà espressive del minore con la sua complessiva situazione familiare, così come argomentato dai giudici: «la

¹⁹⁸ Direttiva MIUR, *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*, 27 dicembre 2012, p. 3.

¹⁹⁹ C.M. n. 8 del 6 marzo 2013.

circostanza, posta in evidenza nel verbale n. 11 dell'8 novembre 2012, che le difficoltà cui andava incontro il bambino sono emerse dai suoi lavori, che "giorno dopo giorno, hanno evidenziato una grafia sempre meno comprensibile" consente di ritenere che la situazione scolastica dell'alunno non presentasse quella eccezionalità tale da consentirne la bocciatura, proprio a causa dell'ingravescenza della stessa, come confermata dal verbale finale del primo quadrimestre del 16 gennaio 2013 laddove si legge che, mentre nei precedenti anni scolastici fino alla terza elementare il bambino aveva una scrittura lineare ora sta "vivendo una situazione particolare, un disagio familiare che sta trasferendo nel suo apprendimento [...]"²⁰⁰.

Analogo giudizio veniva fornito con la sentenza del TAR Lazio n. 7024 del 2 luglio 2014 dove i giudici amministrativi, hanno riscontrato la «totale assenza della scuola nella predisposizione di adeguati mezzi di sostegno relazionale e prestazionale, attraverso percorsi e strumenti di sistematica formazione aggiuntiva e integrativa idonei a recuperare le macroscopiche carenze didattiche», dopo aver sottolineato che lo studente minorenne in questione proviene «da un contesto sociale e familiare particolarmente disagiato e versa pertanto in una situazione di marginalità, anche culturale, acuita da una condizione di precarietà psico-fisica che avrebbe dovuto indurre l'istituzione scolastica ad attivare percorsi didattici personalizzati, tenuto conto della particolare valenza educativa e formativa dell'istruzione di I grado»²⁰¹.

Per quanto riguarda invece il tema della valutazione dello studente con BES si può fare riferimento alla sentenza del TAR Toscana n. 529 del 18 marzo 2014, che ha annullato il provvedimento di non ammissione, poiché tale giudizio non reca traccia dell'impiego dell'applicazione degli ausili deliberati dal Consiglio di Classe, «così come non reca traccia di considerazione della condizione patologica dell'alunno, sebbene lo stesso Consiglio di classe se ne fosse espressamente fatto carico». Anche in assenza di un'adeguata certificazione medica, i giudici hanno identificato «proprio nella violazione dell'autovincolo assunto dal Consiglio di classe [...] l'illegittimità del provvedimento: infatti, una volta riconosciuta la condizione dello studente come alunno con bisogni educativi speciali, ancorché in presenza di una certificazione sanitaria non rispondente ai requisiti indicati dalla legge, il Consiglio di classe avrebbe dovuto coerentemente orientare le proprie valutazioni». Infatti, si legge nel testo della sentenza, la decisione di non menzionare in motivazione il disturbo dell'apprendimento, non si giustifica «in virtù dell'assenza di una idonea documentazione sanitaria, giacché se è vero che la presenza di una diagnosi [...] effettuata nell'ambito dei trattamenti specialistici assicurati dal SSN (art. 3 della legge 170/2010) rende obbligatoria l'applicazione delle misure educative e didattiche di supporto allo studente previste dalla legge,

²⁰⁰ TAR Lazio, sentenza n. 9261 del 1° settembre 2014.

²⁰¹ TAR Lazio, sentenza n. 7024 del 2 luglio 2014.

l'assenza di una certificazione siffatta non impedisce comunque al corpo docente, nell'esercizio della propria discrezionalità, di prendere in esame le peculiari condizioni di un allievo documentate in altra forma, onde personalizzare al meglio il giudizio»²⁰².

Infine, per quanto riguarda il disturbo da deficit di Attenzione /Iperattività (ADHD) si opera un fugace rinvio alla sentenza n. 10817 del 28 ottobre 2014 del TAR Lazio laddove si è giudicato illegittimo il giudizio negativo formulato dal Consiglio di Classe in ordine alla promozione alla classe successiva dello studente «per difetto di motivazione [...] allorché, in presenza di accertati disturbi specifici di apprendimento da cui lo stesso sia affetto, abbia omesso di far menzione e di valutare la rilevanza di tale situazione in sede di emissione di giudizio sui risultati raggiunti da un alunno»²⁰³. Analogamente la sentenza n. 122/2016 del TAR di Bolzano ritenuta illegittima la bocciatura di un alunno con disturbo dell'attenzione e dell'iperattività se il consiglio di classe non ne tiene conto nella sua valutazione (ancor di più se, come nel caso di specie, la decisione di non ammissione all'anno successivo è motivata principalmente proprio dal deficit di concentrazione dell'alunno): infatti, «se in presenza di un alunno con disturbi specifici di apprendimento la scuola non rispetta le indicazioni studiate da esperti del settore e trasposte in leggi, regolamenti, circolari e note ministeriali, per sopperire a tali difficoltà con misure sostegno individualizzate, che sicuramente implicano un maggior impegno per gli insegnanti, la valutazione finale del consiglio di classe è “*inutiliter data*”, perché non supportata da quel percorso pedagogico specifico, che consente all'alunno in questione di far emergere le proprie competenze ed agli insegnanti di valutarlo con l'ausilio degli strumenti appropriati»²⁰⁴.

Infine occorre ricordare la decisione dei giudici amministrativi della Lombardia che, con l'ordinanza sospensiva n. 1095 del 29 agosto 2014, hanno respinto l'istanza cautelare di alcuni genitori ricorrenti, in quanto «in caso di bisogni educativi speciali non è obbligatoria la redazione del piano didattico personalizzato; la predisposizione di un piano di gruppo è quindi atto pienamente soddisfacente gli obblighi di legge; la certificazione presentata dai genitori durante l'anno non attesta una situazione di d.s.a.; risulta provato che la scuola si è fatta carico delle specifiche esigenze formative del minore»²⁰⁵.

²⁰² TAR Toscana, sentenza n. 529 del 18 marzo 2014.

²⁰³ TAR Lazio, sentenza n. 10817 del 28 ottobre 2014. Cfr. anche TAR Campania, sentenza breve n. 5851 del 18 dicembre 2013.

²⁰⁴ TAR di Bolzano, sentenza n. 122/2016.

²⁰⁵ TAR Lombardia, ordinanza sospensiva n. 1095 del 29 agosto 2014.

CAPITOLO 4

L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI STRANIERI

4.1 Un contesto che cambia

Sono ormai quotidiane le drammatiche immagini di migranti che provano ad attraversare il Mediterraneo verso le coste italiane e greche per raggiungere l'Europa. Questa "crisi migratoria", che è ben più antica e strutturale di quanto le sole immagini facciano comprendere, accanto alle tragedie umane che porta con sé e alle nuove sfide in tema di civile convivenza, può essere, come sostenuto anche in un documento OCSE, «un'opportunità per ripensare le politiche di inclusione, facendo così in modo che sia data anche ai migranti una giusta *chance* per diventare cittadini produttivi»²⁰⁶.

Lo stesso documento dell'OCSE ricorda inoltre che in questi ultimi anni (2003-2012), la percentuale di giovani migranti di prima generazione è cresciuta del 0,4%, con percentuali di crescita differenti tra paesi europei (in testa vi sono Irlanda +6%, Spagna + 5,5% e Italia +4%)²⁰⁷.

Negli ultimi 15 anni gli studenti stranieri in Italia sono passati da circa 100.000 a oltre 800.000, con un tasso medio di crescita di circa 60-70.000 unità all'anno: si è passati infatti dai 7.050 nell'a.s. 1985/86, ai 50.322 nell'a.s. 1995/96 per poi passare a 196.414 alunni nell'a.s. 2001/02 (2,2% della popolazione complessiva) fino agli attuali 814.187 dell'a.s. 2014/15, pari al 9,2% del totale, un dato sostanzialmente confermato (+0,1%) nell'a.s. 2015/2016, con un aumento di 653 unità, che fa quasi raggiungere quota 815.000²⁰⁸.

Nell'ultimo quinquennio 2011/2012–2015/2016 gli studenti italiani sono diminuiti di 193.000 unità passando da 8.205.000 a 8.012.000 (-2,3%), gli studenti stranieri invece sono aumentati di 59.000 unità (+7,8%) passando da 756.000 a 815.000 unità. Il bilancio dei due movimenti di segno opposto è un decremento di 133.000 unità circa (-1,5%) della popolazione scolastica complessiva che passa da 8.960.000 a 8.827.000 studenti. Nell'a.s. 2014/15 sono 28.117 gli alunni stranieri disabili.

Nell'a.s. 2014/15, gli alunni stranieri iscritti alle scuole non statali sono stati 79.844, su un totale di 1.039.538 studenti italiani nelle medesime scuole.

Negli ultimi dieci anni, la loro presenza nella scuola primaria è quasi quintuplicata passando da 53.000 unità nell'anno scolastico 1999/2000 a 244.000 unità nel

²⁰⁶ OECD, *Can schools help to integrate immigrants?*, PISA in Focus, n. 57, Novembre 2015.

²⁰⁷ Laddove non diversamente specificato, i dati statistici di questo capitolo sono tratti da MIUR-FONDAZIONE ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale a.s. 2014/2015*, Quaderni Ismu 1/2016.

²⁰⁸ MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2015/2016*, Ufficio Statistica MIUR, Marzo 2017.

2009/2010. Negli ultimi anni si segnala il forte aumento degli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia, mentre si riduce il numero dei neo-arrivati, tanto che il numero dei figli degli immigrati (c.d. seconde generazioni) che frequentano le scuole italiane è cresciuto costantemente, passando dal 1,5% nell'anno scolastico 1999/2000 al 7,5% nell'anno scolastico 2009/2010²⁰⁹. Nell'a.s. 2014/2015 gli alunni stranieri, ma nati nel nostro paese hanno raggiunto la quota del 55,3% sul totale degli iscritti stranieri, percentuale che sale all'84,8% nella scuola dell'infanzia.

Ormai più della metà degli "alunni stranieri" in Italia fa parte della c.d. seconda generazione: sono nati in Italia, da genitori stranieri (talvolta solo il padre è straniero). Interessante è notare l'incidenza delle nascite di bambini stranieri sul totale dei nati della popolazione residente in Italia: tra il 1995 e il 2006, in soli 11 anni si è passati infatti da una percentuale del 1,7% (9.000) a quella del 10,3% (58.000) sul totale dei nati vivi. Nel 2014, poi, il numero di bambini stranieri nati in Italia è stato pari a 75.067, pari al 14,9% del totale.

Ma dietro queste cifre vi sono situazioni molto differenti: basti pensare che il sistema scolastico italiano accoglie circa 190 differenti nazionalità e le quattro più numerose (rumena, albanese, marocchina e cinese) rappresentano meno della metà della popolazione straniera nella scuola primaria²¹⁰.

Nell'a.s. 2014/15 i paesi di provenienza della maggior parte degli alunni si confermano quelli degli anni scolastici precedenti: la Romania è ancora la provenienza più diffusa tra gli studenti nelle scuole italiane (primaria, secondaria di I e II grado) con 157.153 alunni, seguita dall'Albania con 108.331 presenze e dal Marocco con 101.584. A distanza troviamo il gruppo degli alunni di origine cinese (41.707) e filippina (26.132). I dati sulle cittadinanze degli studenti confermano la forte eterogeneità che ha storicamente caratterizzato il nostro paese. Nelle prime quindici cittadinanze sono presenti tutti i continenti tranne l'Oceania.

Paesi di provenienza alunni stranieri in Italia (dati a.s. 2014/2015)

Paese d'origine	Alunni	%
Romania	157.153	19,5%
Albania	108.331	13,4%
Marocco	101.584	12,6%
Cina Repubblica Popolare	41.707	5,2%
Filippine	26.132	3,2%

²⁰⁹ MIUR, *Alunni con cittadinanza non italiana Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2007/2008*, Roma, Miur 2009; Miur-Ismu, *Alunni con cittadinanza non italiana. Verso l'adolescenza. Rapporto nazionale A.s. 2010/2011*, Quaderni Ismu 4, 2011.

²¹⁰ Cfr. MIUR-ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. Verso l'adolescenza. Rapporto nazionale A.s. 2010/2011*, Quaderni Ismu 4, 2011.

Moldavia	24.865	3,1%
India	24.526	3,0%
Ucraina	19.406	2,4%
Perù	18.253	2,3%
Tunisia	17.996	2,2%
Pakistan	17.854	2,2%
Ecuador	17.268	2,1%
Egitto	16.662	2,1%
Macedonia	15.691	1,9%
Bangladesh	13.794	1,7%
Altri paesi	184.578	22,9%

La situazione è particolarmente eterogenea, non solo per la grande varietà di paesi di origine, ma anche per le differenti situazioni soggettive. Vi possono, infatti, essere:

- *Alunni con cittadinanza non italiana*: alunni che, anche se nati in Italia, hanno entrambi i genitori di nazionalità non italiana.

- *Alunni con ambiente familiare non italonfono*: alunni che vivono in un ambiente familiare nel quale i genitori possiedono in questa lingua competenze limitate, che non garantiscono un sostegno adeguato. Generalmente buone le competenze linguistiche nella lingua d'origine.

- *Minori non accompagnati*: alunni provenienti da altri Paesi che si trovano per qualsiasi ragione nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili. Da valutare anche le competenze nella lingua d'origine, non sempre buone. Molti minori stranieri non accompagnati provengono da contesti sociali drammatici e da esperienze dolorose e traumatiche. Il loro numero è in aumento (il già citato rapporto ISMU 2016 parla di oltre 11.000 minori, ma la stima è difficile) soprattutto da paesi quali Egitto, Albania, Eritrea, Gambia, Nigeria, Somalia e Afghanistan²¹¹.

- *Alunni figli di coppie miste*: in aumento gli alunni con uno dei genitori di origine straniera. Hanno cittadinanza italiana (la acquisiscono dal genitore italiano) e le loro competenze nella lingua italiana sono efficacemente sostenute (bilinguismo).

- *Alunni arrivati con adozione internazionale*: cittadini italiani, da valutare la situazione pregressa.

²¹¹ Per un approfondimento sul tema si rimanda al testo di F. PIZZI, *Minori che migrano soli*, Editrice La Scuola, Brescia 2016. Si veda anche la recente legge 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*.

- *Alunni rom, sinti e caminanti*: gruppi di origine nomade. Elevatissimo tasso di non frequenza scolastica e di frequenza irregolare. Si tratta di 12.437 presenze nell'a.s. 2014/15 (+780 rispetto all'anno precedente).

La situazione è particolarmente diversificata all'interno del territorio nazionale. Se da un lato la regione con il maggior numero di alunni stranieri è la Lombardia (201.633), quella con l'incidenza più elevata è l'Emilia Romagna (15,5% sul totale degli studenti), mentre la regione con la maggior percentuale di comuni senza alunni stranieri è la Sardegna (30,4%). La provincia con il maggior numero di alunni stranieri è quella di Milano (80.333), anche se quella con la percentuale più elevata è Prato (21,6%). Infine, mentre solo il 6,5% dei comuni italiani non ha sul suo territorio neanche uno studente straniero, il comune con l'incidenza più elevata è Baranzate in provincia di Milano (53,4%).

4.2 Framework normativo

L'Italia nell'immediato secondo dopoguerra è ancora un paese di forte emigrazione e solo a partire dagli anni '70 diventa anche un paese di immigrazione tanto che, fino alla legge n. 943 del 30 dicembre 1986 (*Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*) mancava una specifica normativa in materia, come segnalato quasi dieci anni prima anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 46 del 20 gennaio 1977.

Contemporaneamente, una prima Direttiva CEE del 25 luglio 1977 relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti (77/486/CEE)all'art. 2 prevedeva che «conformemente alle loro situazioni nazionali ed ai loro ordinamenti giuridici, gli Stati membri prendono le misure appropriate perché sia offerta nel loro territorio», a favore delle persone soggette all'obbligo scolastico, «un'istruzione e un'accoglienza gratuita che comporti in particolare l'insegnamento adattato alle esigenze specifiche di queste persone della lingua ufficiale dello Stato ospitante. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per la formazione iniziale e continua degli insegnanti che impartiscono questo insegnamento».

L'anno prima, con la Risoluzione del Consiglio e dei ministri della Pubblica Istruzione riuniti in sede di Consiglio il 9 febbraio 1976 si prevedevano «migliori possibilità di formazione culturale e professionale per i cittadini degli altri Stati membri delle Comunità e dei paesi non membri, nonché per i loro figli».

Da ricordare anche la Convenzione internazionale ONU sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990²¹² con la quale, all'art. 30, si affermava che

²¹² Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 45/158 del 18 dicembre 1990. Entrata in vigore internazionale: 1° luglio 2003. Al 1° gennaio 2017 ben 50 Stati aderiscono a tale convenzione.

Il figlio di un lavoratore migrante ha il diritto fondamentale di accesso all'educazione, sulla base del principio di uguaglianza di trattamento con i cittadini nazionali dello Stato interessato. L'accesso alle istituzioni educative pubbliche prescolastiche o alle scuole non deve essere rifiutato o limitato a causa di situazioni irregolari rispetto alla permanenza o all'assunzione dei genitori o a causa dell'irregolarità della permanenza del bambino nello Stato di arrivo.

L'arrivo di persone adulte e minori stranieri ha reso quindi necessario la revisione delle politiche di integrazione sociale, e in particola modo scolastica, adottate fino a quel momento dai paesi ospitanti. I primi interventi educativi attuati nei confronti degli alunni immigrati seguirono essenzialmente una «pedagogia *compensativa*, incline a ricondurre la diversità (concepita come mancanza) alla sfera personale del soggetto migrante»²¹³. L'enfasi fu dunque posta sulle difficoltà degli alunni immigrati ad inserirsi nei nuovi contesti scolastici, sulle loro carenze linguistiche e sulle conseguenti difficoltà di apprendimento piuttosto che «sull'esigenza di fornire risposte concrete ai bisogni di una società esposta a continui e significativi cambiamenti e destinata a diventare sempre più eterogenea e complessa»²¹⁴.

Tra i primi documenti normativi italiani riguardanti nello specifico la presenza nelle scuole italiane degli alunni stranieri a cui fare riferimento vi sono anche la C.M. n. 301 dell'8 settembre 1989, *Inserimento degli alunni stranieri nella scuola dell'obbligo. Promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio*, dove si pone attenzione all'ingresso nel sistema d'istruzione italiano di alunni stranieri; e la C.M. n. 205 del 22 luglio 1990, *La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*, laddove si afferma il principio del coinvolgimento reciproco tra alunni italiani e stranieri in «funzione del reciproco arricchimento».

In particolare, quest'ultima circolare, sulla base di un'indagine del CSER (Centro Studi Emigrazione-Roma) segnalava come

«delle scuole che hanno segnalato la presenza di alunni stranieri, la stragrande maggioranza ne accoglie uno o due. Le scuole frequentate da un numero di alunni stranieri superiore a 20 sono relativamente poche o quasi sempre concentrate in alcune grandi città; raramente accolgono una sola etnia».

Già nel 1990 si segnalavano comunque ben 114 “etnie” diverse: per questo, lo stesso documento ministeriale suggeriva di evitare raggruppamenti per classi etniche, favorendo un criterio semmai di comunanza linguistica:

²¹³ P. DUSI, *Flussi migratori e problematiche di vita sociale. Verso una pedagogia dell'intercultura*, Vita e Pensiero, Milano 2000, p. 203.

²¹⁴ S. SANI, *Alle radici della società interculturale. L'integrazione scolastica dei minori immigrati nell'Europa del terzo millennio*, Pensa Multimedia, Lecce 2016, p. 8.

«l'assegnazione alle classi è effettuata, ove possibile, raggruppando alunni dello stesso gruppo linguistico che, comunque, non devono superare il numero di cinque per ogni classe. Al riguardo sembra opportuno ripartire gli alunni stranieri in ragione di qualche unità soltanto per classe, al fine di agevolarne la naturale integrazione linguistica con gli alunni italiani, mentre può essere utile costituire gruppi anche superiori alle cinque unità nei momenti di specifiche attività linguistiche».

Emerge fin da subito una prospettiva volta alla valorizzazione della diversità culturale in una prospettiva di reciproco arricchimento:

«Occorre, infatti, che il senso e il rispetto dell'“altro”, il dialogo, la solidarietà vengano promossi soprattutto nel concreto quotidiano dei rapporti interpersonali all'interno del gruppo classe, tra i gruppi e, in collaborazione con la famiglia, anche nella dimensione extrascolastica».

Questo indirizzo viene ripreso e ampliato quattro anni dopo con la C.M. n. 73 del 1994 su *Dialogo interculturale e convivenza democratica*.

La tutela del diritto di accesso a scuola del minore straniero trova poi la sua fonte legislativa nella legge sull'immigrazione n. 40 del 6 marzo 1998 e nel D.Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), poi confermati nella legge n. 189 del 30 luglio 2002.

In particolare, il D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, contiene norme riguardanti l'istruzione dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi. In particolare, tali norme prevedono che:

- i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; 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;
- l'effettività del diritto allo studio è garantita dallo stato, dalle regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana;
- la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni;
- costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni

di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. Ugualmente importante la legge 40 del 6 marzo 1998 dove all'articolo 36 si afferma che

«Nell'esercizio dell'autonomia didattica e organizzativa, le istituzioni scolastiche realizzano, per tutti gli alunni, progetti interculturali di ampliamento dell'offerta formativa, finalizzati alla valorizzazione delle differenze linguistico-culturali e alla promozione di iniziative di accoglienza e di scambio».

Con specifico riferimento all'ingresso nella sistema di istruzione e formazione degli alunni stranieri, occorre riferirsi in particolare alle Linee Guida MIUR del 2014²¹⁵, in sostituzione delle precedenti del 2006²¹⁶, che hanno l'obiettivo di «presentare un insieme di orientamenti condivisi sul piano culturale ed educativo e di dare suggerimenti di carattere organizzativo e didattico al fine di favorire l'integrazione e la riuscita scolastica e formativa degli alunni stranieri. [...] Sono uno strumento di lavoro per dirigenti scolastici, insegnanti, genitori (ecc...) a cui spetta il compito di individuare le modalità con le quali affrontare ciascuna situazione nella consapevolezza che lo studente di origini straniere può costituire un'occasione per ripensare e rinnovare l'azione didattica a vantaggio di tutti». Come è stato sostenuto, infatti, «lo status migratorio è uno dei più importanti fattori di differenziazione»²¹⁷ e per questo motivo possono essere opportuni alcuni accorgimenti particolari.

L'aggiornamento delle Linee Guida del 2006, frutto del lavoro dell'ufficio «Immigrazione, orientamento e lotta all'abbandono scolastico» del MIUR, si è reso necessario per il profondo mutamento dello scenario sociale del nostro Paese: infatti, il numero di alunni con cittadinanza non italiana nelle nostre scuole è passato dai 430.000 del 2006 (anno di emanazione delle precedenti Linee Guida) agli oltre 830.000 di oggi.

Non solo il loro numero è raddoppiato, ma è cambiata anche la loro distribuzione che si è progressivamente spostata dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo e secondo grado. In particolare dei 200.000 studenti con cittadinanza non italiana iscritti al secondo grado, l'80% frequenta istituti tecnici e professionali²¹⁸.

²¹⁵ MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, febbraio 2014.

²¹⁶ C.M. n. 24 del 1° marzo 2006.

²¹⁷ D. AZZOLINI, *Come vanno a scuola i figli degli immigrati? Gli apprendimenti nella scuola primaria italiana*, in *Stranieri in Italia. Figli, lavoro, vita quotidiana*, a cura di A. Colombo, Il Mulino, Bologna 2014, p. 78.

²¹⁸ L. DANIELE, *Giovani immigrati di seconda generazione, formazione professionale, occupabilità e cittadinanza attiva*, ISFOL, 2014.

Come è stato sostenuto, infatti, «lo status migratorio è uno dei più importanti fattori di differenziazione»²¹⁹ e per questo motivo possono essere opportuni alcuni accorgimenti particolari.

Da segnalare, infine, l'istituzione dell'*Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura* tramite il D.M. n. 718 del 5 settembre 2014: tale organismo, di natura consultiva e propositiva, ha il compito di individuare soluzioni per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione scolastiche alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione, promuovendo e suggerendo politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana, verificandone la loro attuazione (anche tramite monitoraggi). Inoltre potrà incoraggiare accordi interistituzionali e favorire la sperimentazione e l'innovazione metodologica didattica e disciplinare.

a) L'iscrizione

Il D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, recante disposizioni attuative del T.U. n. 286/1998, all'art. 45 stabilisce norme relative all'iscrizione scolastica di minori stranieri presenti sul territorio nazionale, i quali hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. La loro iscrizione avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani e può essere richiesta in qualunque momento dell'anno scolastico.

I minori di cittadinanza non italiana presenti sul territorio nazionale hanno il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani, indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno sul territorio nazionale (cfr. D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, recante disposizioni attuative del T.U. n. 286/1998).

Essendo soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia (ed essendo, titolari del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione ai sensi dell'art. 1, comma 6, del D.Lgs. n. 76/2005), l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani; può, inoltre, essere richiesta in qualunque momento dell'anno scolastico.

È questo uno dei casi che può portare a diverse problematiche: quando l'immissione dell'alunno straniero avviene ad anno scolastico già avviato o contemporaneamente ad un alto numero di ingressi di stranieri nello stesso istituto, infatti, tali circostanze possono provocare ritardi nei processi di apprendimento, nello svolgimento dei programmi e nei rapporti tra studenti e tra studente-docenti.

²¹⁹ D. AZZOLINI, *Come vanno a scuola i figli degli immigrati? Gli apprendimenti nella scuola primaria italiana*, cit., p. 78.

Tra le altre previsioni, inoltre, il nostro ordinamento vieta la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri: la *ratio* di tale disposizione normativa è anche quella di tendere all'integrazione e non alla separazione. (Cfr. anche la C.M. n. 2 dell'8 gennaio 2010 *Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana*, nella quale viene data l'indicazione di massima di non superare il 30% di stranieri per classe).

All'atto di iscrizione i genitori comunicano i dati anagrafici dell'alunno: i minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva e vengono inseriti nella classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il Collegio dei docenti stabilisca l'iscrizione in una classe diversa, in base all'ordinamento di studi del Paese di provenienza e all'accertamento di competenze e abilità. *L'iscrizione con riserva* non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado.

La scuola è tenuta ad accertare se siano state praticate agli alunni le vaccinazioni obbligatorie, richiedendo la presentazione della relativa certificazione. Allo stesso modo la scuola chiede la presentazione dei documenti attestanti gli studi compiuti nel Paese di origine. In assenza di tali certificazioni, chiede ai genitori informazioni riguardo alla classe e al tipo d'istituto precedentemente frequentato.

- *Casi di legittimo rifiuto della richiesta di iscrizione:*

- se il minore non ha i requisiti di età stabiliti dalla normativa per l'iscrizione;
- se un minore viene iscritto in corso d'anno e la scuola ha raggiunto il numero massimo consentito di allievi per classe in tutte le sezioni e dunque non ha più posti disponibili.
- se il Consiglio di Classe valuta che il minore ultrasedicenne privo di documentazione scolastica che richiede l'iscrizione alla scuola secondaria di secondo grado non ha la preparazione adeguata per il programma della classe prima.

- *Casi di rifiuto illegittimo della richiesta di iscrizione:*

- mancanza del permesso di soggiorno o dell'iscrizione anagrafica;
- inadeguatezza delle competenze possedute da parte dell'alunno;
- età ritenuta "troppo elevata", con riferimento a minori di 14-15 anni che chiedono di iscriversi alla scuola secondaria di primo grado;
- superamento del limite del 30% di studenti di cittadinanza non italiana o, più genericamente, "presenza di troppi stranieri".

Si possono quindi andare a configurare tre distinte situazioni:

a) Per i minori con cittadinanza non italiana (art. 45 DPR n. 394/1999) le procedure di iscrizione possono intervenire in corso d'anno, al momento in cui

l'alunno arriva in Italia. l'istituzione scolastica provvede alla individuazione della classe e dell'anno di corso da frequentare, sulla base degli studi compiuti dal Paese d'origine.

In via generale, gli alunni stranieri vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il Collegio dei docenti deliberi, sulla base di specifici criteri, l'iscrizione ad una classe diversa.

b) Per gli studenti stranieri già inseriti nel sistema scolastico italiano, si seguono le ordinarie procedure e tempistiche.

All'atto di iscrizione i genitori comunicano le informazioni essenziali anagrafiche relative all'alunno (*online*). Inoltre, se la famiglia del minore straniero è in posizione di irregolarità e, quindi, lo studente non possiede un codice fiscale, la domanda va comunque compilata a cura della scuola, che procede con le stesse modalità. La posizione di irregolarità della famiglia dell'alunno non pregiudica l'iscrizione scolastica, essendo il diritto all'istruzione del minore prioritario.

c) Nel caso di minori stranieri non accompagnati, abbandonati o privi di genitori o di altri adulti legalmente responsabili della loro tutela, deve darne immediata segnalazione all'autorità pubblica competente per le procedure di accoglienza e affidamento, ovvero di rimpatrio assistito (art. 32 D.Lgs. n. 286/1998).

Art. 45 DPR n. 394/1999

(Iscrizione scolastica)

1. 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.

2. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado. In mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata dell'alunno, il titolo viene rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione. I minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto:

- a) dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza dell'alunno, che può determinare l'iscrizione ad una classe immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica;
- b) dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno;
- c) del corso di studi eventualmente seguito dall'alunno nel Paese di provenienza;
- d) del titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno.

3. Il collegio dei docenti formula proposte per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi; la ripartizione è effettuata evitando comunque la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri.

4. Il collegio dei docenti definisce, in relazione al livello di competenza dei singoli alunni stranieri, il necessario adattamento dei programmi di insegnamento; allo scopo

possono essere adottati specifici interventi individualizzati o per gruppi di alunni, per facilitare l'apprendimento della lingua italiana, utilizzando, ove possibile, le risorse professionali della scuola. Il consolidamento della conoscenza e della pratica della lingua italiana può essere realizzata altresì mediante l'attivazione di corsi intensivi di lingua italiana sulla base di specifici progetti, anche nell'ambito delle attività aggiuntive di insegnamento per l'arricchimento dell'offerta formativa.

5. Il collegio dei docenti formula proposte in ordine ai criteri e alle modalità per la comunicazione tra la scuola e le famiglie degli alunni stranieri. Ove necessario, anche attraverso intese con l'ente locale, l'istituzione scolastica si avvale dell'opera di mediatori culturali qualificati. [...]

b) La documentazione

a) Documenti anagrafici e permesso di soggiorno (rilasciato al genitore se l'alunno ha meno di 14 anni). Nell'attesa del rilascio il dirigente scolastico accetta la ricevuta della questura attestante la richiesta.

In mancanza dei documenti la scuola iscrive comunque il minore straniero, poiché la posizione di irregolarità non influisce sull'esercizio del diritto all'istruzione.

Non vi è obbligo da parte degli operatori scolastici di denunciare la condizione di soggiorno irregolare degli alunni.

b) Documenti sanitari (vaccinazioni obbligatorie). Se il minore non è vaccinato e la famiglia non intende procedere, va comunicato alla ASL di competenza.

c) Documenti scolastici (pagelle, attestati, dichiarazioni ecc...) riferiti agli studi compiuti nel Paese d'origine. In mancanza di certificazioni richiede ai genitori informazioni in merito alla classe e al tipo di istituto precedentemente frequentato. Il dirigente scolastico può prendere contatto con l'autorità diplomatica o consolare italiana che rilascia una dichiarazione sul carattere legale della scuola estera di provenienza e sugli studi effettuati.

È necessario programmare in anticipo, per quanto possibile, il flusso delle domande, in collaborazione con USR, enti locali e istituzioni scolastiche.

In questo senso si possono prevedere incontri con i dirigenti scolastici degli istituti più coinvolti e una revisione dei "bacini di utenza" (non più vincolanti), rivedendone i confini, delle istituzioni scolastiche.

La C.M. n. 2/2010 ha fissato un limite massimo di presenza di alunni stranieri (30% sul totale degli iscritti di ciascuna classe) soprattutto se con ridotta conoscenza della lingua italiana. Tale limite, indicativo, può essere aumentato o ridotto dall'USR in base a considerazioni sui singoli casi.

c) La valutazione

Gli alunni stranieri sono valutati nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani (DPR n. 394/1999 art. 45 e DPR n. 122/2009).

I minori con cittadinanza non italiana presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione, come previsto dall'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica, 31 agosto 1999, n. 394, e sono valutati nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani.

[D. Lgs. n. 62/2017, art. 12, comma 8]

Gli alunni con cittadinanza non italiana necessitano anzitutto di interventi didattici di natura transitoria relativi all'apprendimento della lingua e che solo in via eccezionale si deve ricorrere alla formalizzazione di un vero e proprio piano didattico personalizzato (cfr. nota MIUR 22 novembre 2013).

La normativa non consente di differenziare formalmente le prove d'esame per gli studenti stranieri ma solo per gli studenti con bisogni educativi speciali certificati o comunque forniti di un piano didattico personalizzato.

Al termine sia del primo sia del secondo ciclo è importante che nella presentazione della classe all'esame di Stato vi sia un'adeguata presentazione degli studenti stranieri e delle modalità con cui si sono svolti i rispettivi percorsi di inserimento scolastico.

Per l'esame al termine del primo ciclo, nel caso di notevoli difficoltà comunicative, è possibile prevedere la presenza di docenti o mediatori linguistici competenti nella lingua d'origine degli studenti per facilitare la comprensione.

d) L'importanza dell'orientamento

Per le famiglie di origine immigrata, il problema dell'orientamento nasce già con la scuola dell'infanzia: mentre per le famiglie italiane la frequenza a questo ordine di scuola è generalizzata, per molte famiglie di immigrati la frequenza della scuola dell'infanzia non è considerata importante. È invece particolarmente importante proprio per i figli delle famiglie straniere, in quanto la scuola dell'infanzia gioca un ruolo decisivo per la socializzazione e il corretto apprendimento della lingua italiana.

È inoltre importante curare con attenzione la comunicazione con le famiglie straniere al fine di informarle sulle diverse opportunità formative, dedicando al rapporto con i genitori stranieri modalità e tempi specifici.

4.3 Il mediatore culturale

La mediazione culturale è intesa dalla C.M. n. 205 del 16 luglio 1990 come una «mediazione fra le diverse culture: mediazione non riduttiva degli apporti culturali diversi, bensì animatrice di un continuo, produttivo confronto tra differenti modelli».

Il mediatore deve assumersi la responsabilità di assistere e aiutare l'inserimento della persona immigrata nel paese ospitante, attuando interventi di matrice interculturale: è del tutto evidente che questa attività non può ridursi a mera

tecnica, ma presuppone una intenzionalità educativa e un approccio pedagogico, in grado di guardare la persona immigrata nella sua interezza e complessità.

Si possono distinguere due ambiti nell'attività del mediatore: il primo "*advocacy*" riguarda tutti quegli aspetti relativi alla difesa dei diritti della persona; il secondo "*empowerment*" concerne l'aiuto a una persona affinché utilizzi al meglio le proprie possibilità. Le principali funzioni richieste al mediatore riguardano poi quella di interprete linguistico e culturale, necessaria per creare una modalità comunicativa che consenta di vivere la relazione interpersonale, creando altresì un collegamento con le strutture socio-sanitarie territoriali a seconda delle peculiari esigenze della persona immigrata.

Nel contesto scolastico l'azione del mediatore deve affiancare quella degli insegnanti, con l'obiettivo di aiutare la relazione tra scuola e allievi stranieri, nonché tra scuola e famiglia degli allievi stranieri. Importante è anche l'opera di orientamento che il mediatore ha il compito di portare avanti con la famiglia, per aiutarla all'interno del sistema di istruzione e formazione nazionale.

L'attività del mediatore è dunque indirizzata ai seguenti destinatari:

- *Famiglie immigrate*: il mediatore deve fornire loro tutte le informazioni riguardanti ai servizi scolastici, orientandole e accompagnandole anche negli aspetti burocratici e amministrativi;
- *Allievi immigrati*: il mediatore si pone innanzitutto come garante e difensore dei loro diritti. Deve poi sostenerli durante la fase di accoglienza e inserimento, anche facendo loro conoscere le regole vigenti all'interno della scuola.
- *Insegnanti*: il mediatore deve informare l'insegnante della storia personale e degli eventuali percorsi di istruzione compiuti dall'allievo straniero; facilitare lo scambio comunicativo tra allievo straniero, docenti e genitori; collaborare nell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua e nella realizzazione dei progetti interculturali.
- *Allievi italiani*: attraverso iniziative didattiche di educazione interculturale aiuta gli allievi italiani a conoscere la storia, la cultura e la lingua dei paesi di origine degli allievi stranieri.

La figura del mediatore nasce nel nostro Paese a partire dagli anni novanta, dove venne introdotta e utilizzata nelle strutture di prima accoglienza innanzitutto con una funzione di interpretariato. Il primo riferimento normativo è rappresentato dalla Legge 6 marzo 1998, n. 40 (*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, c.d. Legge Turco-Napolitano) dove all'art. 40 si prevede

«la realizzazione di convenzioni con associazioni regolarmente iscritte nel registro di cui al comma 2 per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta o permesso di soggiorno di durata non inferiore ai due anni, in qualità di mediatori interculturali, al fine di agevolare i rapporti fra le singole amministrazioni gli stranieri

appartenenti ai diversi gruppi».

[Legge n. 40/1998, art. 40]

Quindi, per lo specifico ambito che qui interessa, occorre far cenno al D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999 (*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) dove si prevede che

«Il collegio dei docenti formula proposte in ordine ai criteri e alle modalità per la comunicazione tra la scuola e le famiglie degli alunni stranieri. Ove necessario, anche attraverso intese con l'ente locale, l'istruzione scolastica si avvale dell'opera dei mediatori culturali qualificati».

[D.P.R. n. 394/1999, art. 45, comma 5]

Nonostante questi riferimenti normativi, ad oggi manca un preciso riconoscimento legislativo della figura del mediatore culturale, nonostante alcuni documenti ne reclamino con forza l'approvazione (sul tema si veda, per esempio, il documento della Conferenza delle Regioni dell'8 aprile 2009).

4.4 Cenni comparati

Se nel nostro paese il fenomeno migratorio ha assunto livelli significativi soltanto negli ultimi decenni, in altre nazioni ha le sue radici in tempi molto più lontani (Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America). Al riguardo si possono segnalare almeno tre distinte fasi nel corso della storia del secondo novecento:

- 1) L'ondata migratoria post 1945, caratterizzata dalla ricostruzione dopo la Seconda Guerra Mondiale;
- 2) Una seconda fase che inizi con la crisi petrolifera degli anni 1970 e che vede, in un contesto di recessione economica, un tentativo da parte di molti Stati europei di frenare l'indiscriminato ingresso di persone straniere.
- 3) Una terza fase che inizia con il 1980 e vede una forte ripresa economica, segnando l'ascesa anche di paesi come Italia, Spagna, Portogallo che «per la prima volta, da esportatori di manodopera diventano importatori, anche per ragioni di vicinanza con l'Africa»²²⁰.

Se da un lato il peso e l'attenzione delle istituzioni europee aumentava anche in quest'ambito, dall'altro sono stati diversi gli approcci dei singoli Stati di fronte

²²⁰ M. FIORUCCI, *La mediazione culturale. Strategie per l'incontro*, Armando, Roma 2007, p. 17. Per un ulteriore approfondimento sui cenni storici legati ai flussi migratori e l'Europa si rimanda al primo capitolo di S. SANI, *L'integrazione sociale e scolastica degli immigrati in Europa e in Italia*, Pensa Multimedia, Lecce 2012, pp. 19-62.

fenomeno migratorio in generale e, in particolare per il tema che qui più interessa, sull'integrazione degli alunni stranieri.

a) Gran Bretagna

In Gran Bretagna l'immigrazione si sviluppò in seguito all'estensione – tramite il *Nationality Act* del 1948 – della cittadinanza inglese a tutta la popolazione del *Commonwealth*, regolarizzando e liberalizzando tutti i flussi migratori legati alle ex colonie africane e del sud-est asiatico.

L'afflusso di persone dal Africa, Asia fu subito notevole: tra il 1951 e il 1961 gli immigrati indiani passarono da circa 30.800 a 81.400, mentre quelli pakistani da 5.000 a 24.900²²¹, tanto che nel 1962 fu necessario emanare il primo *Commonwealth Immigrants Act*, che rappresentava un tentativo di regolare i flussi tramite un sistema di *employment vouchers* (nel 1968 seguirà un secondo atto analogo che distinguerà gli immigrati tra *patrials* e *non-patrials*, questi ultimi non potevano godere del diritto di residenza in UK, garantito solo ai loro figli). Nel 1971 fu emanato l'*Immigration Act* che introdusse norme più restrittive.

Nel complesso, comunque, la scelta della Gran Bretagna è per il modello c.d. *multiculturale*: fin dai primi provvedimenti degli anni '60, infatti, il tentativo non fu quello di avviare uno schiacciante processo di assimilazione, ma di favorire un'atmosfera di reciproca tolleranza, fatte salve per quanto possibile pari opportunità per tutti. Nel 1973 un'apposita commissione parlamentare sollecitò interventi per favorire la formazione dei docenti in una prospettiva multiculturale; nello stesso anno lo *Schools Council* pubblicò un report da titolo *Multicultural Education: Need and Innovation*. Le iniziative multiculturali avviate in quegli anni finirono spesso per sfociare in quella che è stata definita una versione della multiculturalità "3S" (*saris*, *samosas* e *steel band*, cioè le vesti e la cucina indiana e gli strumenti a percussione caraibici). A partire dagli anni '80 ci si accorse che questo tipo di approccio aveva spesso amplificato le differenze culturali, senza favorire un reciproco e fruttifero confronto tra britannici e stranieri.

Nel 1985 la Commissione governativa d'inchiesta istituita nel 1979 dal governo labourista di Leonard James Callaghan pubblicava il c.d. *Rapporto Swann*²²²: in questo testo – significativamente intitolato "*Education for All*" – dopo aver percorso l'evoluzione storica delle politiche migratorie dal secondo dopoguerra in poi, nonché le azioni in ambito educativo degli ultimi vent'anni (1965-1985), si richiamava il fatto che «sia la prospettiva assimilazionista che quella integrazionista tendono ad assorbire i gruppi minoritari la prima operando la distribuzione dei bambini figli di immigrati in scuole con alunni la maggioranza dei quali ha per lingua madre l'inglese; la seconda richiedendo alle minoranze di

²²¹ S. SANI, *L'integrazione sociale e scolastica degli immigrati in Europa e in Italia*, cit., p. 73.

²²² *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups*, Her Majesty's Stationery Office, London, 1985, <http://www.educationengland.org.uk/documents/swann/swann1985.html>.

cambiare e di adattarsi alla società inglese, trascurando quasi del tutto di mettere in discussione e modificare atteggiamenti sociali e pratiche educative prevalenti». L'approvazione nel 1988 dell'*Education Reform Act*, con il quale si introdusse il Curriculum nazionale, accantonò di fatto le proposte contenute nel *Rapporto Swann*.

Negli ultimi anni, grande impegno è stato profuso nell'insegnamento della lingua inglese agli alunni stranieri, con un aumento da 505.200 unità nel 1997 a 905.620 unità nel 2010 di coloro che frequentano programmi di lingua supplementari (*EAL – English as an Additional Language*).

b) Francia

Diverso è il caso della Francia dove l'opzione è stata per il c.d. modello *assimilazionista*: «in questo paese, infatti, il processo d'integrazione e il conferimento della cosiddetta naturalizzazione (ossia, l'assegnazione della cittadinanza) sono sempre stati subordinati all'abbandono, da parte degli immigrati, della propria identità etnico-culturale e all'assimilazione della cultura, della lingua e degli usi e costumi nazionali»²²³.

Tale politica fu intrapresa fin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Di fronte a una crisi della manodopera, la Francia decise di incentivare l'immigrazione, con la creazione, nel 1946, del *Office National D'Immigration*, promulgando nello stesso tempo il *Code de la Nationalité Française*, anche se la preferenza, in un primo momento, proprio in ottemperanza al modello assimilazionista, era data a immigrati provenienti da Belgio, Italia, Spagna.

Come è stato rilevato, fino agli anni settanta «l'assimilazione sembrava uno scopo legittimo della politica istituzionale e la scuola concorreva così a livellare le differenze, a negare l'originalità delle diverse culture, addirittura, talvolta a denigrarle»²²⁴. Il termine “interculturale” compare per la prima volta in un documento ufficiale del ministero della Pubblica Istruzione in una circolare datata 27 luglio 1978, che segna un passaggio anche formale di apertura nei confronti delle lingue e delle culture straniere, considerate per la prima volta un fattore di arricchimento anche per gli studenti francesi. Pochi anni più tardi, il ministro Alain Savary con la circolare n. 81/238 del 1° luglio 1981, avviava per la prima volta una serie di azioni “positive”, da un lato individuando e costituendo le c.d. Zone di Educazione Prioritaria (ZEP), suddivise in base alle condizioni socio-economiche delle famiglie e alle percentuali di alunni stranieri e con disabilità; dall'altro promuovendo Progetti di Azione Educativa (PAE) capaci di tenere in considerazione le differenze socioculturali. Tali iniziative, come è stato rilevato, anche nel caso francese come per quello inglese, finirono però molto spesso per

²²³ *Ibid.*, p. 77.

²²⁴ A. PEROTTI, *L'educazione interculturale nella teoria e nella pratica in Francia*, in *Pedagogia interculturale in Italia e in Europa. Aspetti epistemologici e didattici*, a cura di A. Portera, Vita e Pensiero, Milano 2003, p. 30.

scadere nella «cosiddetta “*pedagogie cous-cous*”, cioè la folklorizzazione delle culture degli immigrati, nonostante gli sforzi da parte di diversi esperti di collegare queste esperienze alle realtà concrete degli allievi»²²⁵. Se dunque gli anni '70 e '80 furono dunque caratterizzati da «scelte e iniziative fortemente contraddittorie»²²⁶, gli anni '90 segnarono addirittura una battuta di arresto, tanto che nel nuovo sistema di formazione iniziale degli insegnanti (IUFM), istituito nel 1991, non si prevedeva alcuna formazione alla pedagogia interculturale. Nonostante questi tentativi, ancora nel 2009 si leggeva in un rapporto ministeriale che

*«l'objectif de l'École, fondé sur la devise républicaine de l'égalité des droits et des chances est de transmettre uniformément à tous les élèves, quelle que soit leur origine sociale ou géographique, les mêmes connaissances. Cette approche constitue alors le seul moyen de permettre à chaque élève de trouver sa place dans la société et éventuellement de s'élever dans l'échelle sociale. L'instruction dispensée au plus grand nombre, d'un contenu essentiellement utilitaire (morale, lecture, écriture), a aussi pour objectif de faire adhérer les citoyens à la construction de la IIIe République et à ses valeurs. L'Etat prône ainsi la politique d'assimilation des étrangers à la société française. L'école, comme l'armée, est une des premières institutions publiques concernées par cette politique»*²²⁷.

L'attenzione fu quindi posta quasi esclusivamente sulle lacune linguistiche e sulla possibilità di colmare tali lacune all'interno di classi preparatorie – le cosiddette *classes d'initiation* – nelle quali venivano inseriti gli alunni non francofoni allo scopo di fare acquisire loro l'apprendimento della lingua francese²²⁸.

Col tempo si è venuta a creare una situazione di forti contrasti sociali che, a partire dagli anni Ottanta, è sfociata in episodi di violenza urbana, acuitisi negli anni Novanta dalle proteste dei giovani di seconda o terza generazione decisi a rivendicare il riconoscimento formale della propria cultura di origine. Uno dei momenti di maggior scontro si è avuto nel 2005 con la c.d. rivolta delle *banlieues* parigine, diffusa rapidamente in oltre 200 comuni francesi, tanto che «si è iniziato a prendere coscienza del fallimento del progetto assimilazionista e dell'inevitabilità e urgenza di ripensare le politiche migratorie alla luce del riconoscimento delle diverse etnie presenti nel paese»²²⁹.

²²⁵ G. CAMPANI, *L'educazione interculturale nei sistemi educativi europei*, in *Come si è stretto il mondo: l'educazione interculturale in Italia e in Europa: teorie, esperienze, strumenti*, a cura di F. Susi, Armando, Roma 2008, pp. 46-49.

²²⁶ S. SANI, *Alle radici della società interculturale. L'integrazione scolastica dei minori immigrati nell'Europa del terzo millennio*, Pensa Muldimedia, Lecce 2016, p. 86.

²²⁷ *Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France. Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale*, Porte-parole du Gouvernement, septembre 2009, pp. 4-5.

²²⁸ Cfr. S. SANI, *Alle radici della società interculturale. L'integrazione scolastica dei minori immigrati nell'Europa del terzo millennio*, cit., pp. 78-79.

²²⁹ S. SANI, *L'integrazione sociale e scolastica degli immigrati in Europa e in Italia*, cit., p. 82.

c) Germania

Il modello tedesco ha sempre mirato ad una «coesistenza tra autoctoni e stranieri basato esclusivamente su una distaccata tolleranza e sul rispetto delle identità culturali degli immigrati»²³⁰.

Dal punto di vista storico, in Germania si registra, infatti, un tentativo di mantenere gli immigrati in una condizione di “permanente precarietà”, funzionale al loro utilizzo sul mercato del lavoro interno (i c.d. *Gastarbeiter*) e al loro auspicato rientro al paese d’origine. In questo senso è utile ricordare che la Conferenza permanente dei ministri della Pubblica Istruzione dei vari Länder (*Kultusministerkonferenz*) favorì il raggiungimento di tali obiettivi attraverso una *Doppelstrategie*: da un lato l’integrazione in Germania; dall’altro la possibilità del loro rientro in patria (*Rückkefähigkeit*)²³¹.

Solo verso gli anni ’80 si iniziò a parlare in ambito pedagogico di “pedagogia degli stranieri” (*Ausländerpädagogik*).

Nel 1991 una legge promossa dal governo Kohl, aggiornando la precedente normativa del 1965, permise agli stranieri di ottenere la cittadinanza tedesca dopo 15 anni di soggiorno in Germania.

Nel 2000, poi, con la *legge sulla cittadinanza* si è introdotto il principio di naturalizzazione automatica (a determinate condizioni) per i bambini nati in Germania, integrata poi nel 2005 e nel 2007 con un Piano nazionale per l’integrazione: un bambino figlio di genitori stranieri acquisisce alla nascita la cittadinanza tedesca se almeno un genitore risiede regolarmente in Germania da otto anni ed è titolare di un diritto di soggiorno oppure da tre anni di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Fino alla maggiore età egli possiede la doppia cittadinanza, poi deve scegliere.

Sussistono, però, notevoli differenze nelle modalità attuative tra i vari Länder, sia nell’insegnamento della lingua tedesca ad alunni stranieri, sia con riferimento alle altre politiche di carattere interculturale.

²³⁰ *Ibid.*, p. 90.

²³¹ Cfr. *ibid.*, p. 100.

SPUNTI CONCLUSIVI

DALL'INCLUSIONE ALLA PERSONALIZZAZIONE: PROBLEMI E PROSPETTIVE

Il quadro che emerge da questa rapida rassegna è quello di un ambito estremamente delicato, in rapida ed esponenziale espansione. Innanzitutto sorprende il numero delle sentenze uscite dalle aule dei tribunali amministrativi italiani negli ultimi anni, così come il continuo rincorrersi di decreti, note e circolari ministeriali che, nel giro di un paio d'anni, sono andati a costruire un vero e proprio labirinto normativo.

E sono forse proprio i risultati della stessa giurisprudenza, come si è visto alle volte non poco contraddittori, a porre qualche serio dubbio sull'efficacia di una tale smania "regolatoria". Ma è di tutta evidenza che, parafrasando l'Amleto di William Shakespeare, "ci sono più cose in cielo e in terra di quante ne immaginino i decreti ministeriali". E così via via emergono sempre nuove fattispecie, patologie da riconoscere e quindi da certificare in un circolo che rischia di non avere più fine.

In questa ipertrofia normativa e giurisprudenziale hanno buon gioco i c.d. "genitori sindacalisti"²³² o quelli iper-protettivi c.d. "*Helicopter parents*"²³³. Ma, se lo scopo del diritto è proprio quello di tutelare, innanzitutto e prima di tutto, il diritto della parte più debole, (in questo caso il diritto dello studente con disabilità di vario tipo a poter perseguire il suo diritto all'istruzione), siamo proprio sicuri che un sistema di questo tipo raggiunga tale obiettivo? Ad una primissima rassegna il sistema delineato non appare scevro da forzature ed eccessi che, qualora dovessero sussistere ed estendersi, rischierebbero di generare una sorta di *far west*, dove nessuno sa più bene che compito gli è stato assegnato: genitori che si trasformano in avvocati, docenti immobilizzati e soffocati dalla mole di adempimenti burocratici, aule dei tribunali che si sostituiscono ai consigli di classe. Una prospettiva di questo genere non è auspicabile per nessuno e tantomeno per le persone con disabilità, DSA o BES direttamente coinvolte.

Occorre riaffermare una concezione dell'educazione, e quindi di tutti i dispositivi ad essa connessi, compresi quelli giuridici, che rimetta al centro la singola

²³² R. BRUNO, *Quei genitori sindacalisti dei figli*, Corriere della Sera, 2 febbraio 2013 <http://www.corriere.it/cronache/13febbraio02/genitori-sindacalisti-figlia671ad3e-6d00-11e2-8cda-116f437864e3.shtml>.

²³³ Il termine "genitori elicottero" è stato utilizzato per la prima volta nel testo di J. FAY e M. D. FOSTER CLINE, *Parenting with Love and Logic: Teaching Children Responsibility*, Pinon Press 1990.

persona umana nella sua unicità e irripetibilità²³⁴. E così il Piano Didattico Personalizzato non deve essere ridotto a mero adempimento burocratico da verbalizzare, ma può essere visto come utile strumento per il proficuo percorso formativo dello studente: «ogni studente, infatti, dovrà comunque dimostrare il profitto che riuscirà a realizzare, contribuendo fattivamente all'attuazione del Piano»²³⁵.

Il duplice principio giuridico della *ragionevolezza* e della *proporzionalità* dovrebbe trovare in questo contesto, così recente e delicato, ampia attuazione in un bilanciamento di interessi, diritti e doveri che costituisce il fondamento della civile convivenza. In particolare la *ragionevolezza* e la *proporzionalità* dovrebbero trovare accoglimento nella previsione, adozione e attuazione degli strumenti compensativi e delle misure dispensative, senza portare alla creazione di percorsi *irragionevolmente* facilitati e sempre *proporzionalmente* calibrati sull'effettiva incidenza del disturbo. Un sistema, quindi, che andasse ad assolutizzare la pur doverosa e legittima attenzione nei confronti degli studenti con DSA/BES, rischierebbe di cadere in comportamenti lesivi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, principio anch'esso riconosciuto e tutelato dalla nostra Costituzione²³⁶. Così come una furia giudiziaria che avesse la presunzione di sindacare, senza limite alcuno, le valutazioni dei legittimi organi preposti a tale compito nella scuola (Consiglio di Classe) invaderebbe impropriamente un'area di discrezionalità tecnica che non gli spetta.

²³⁴ G. SANDRONE, *Pedagogia speciale e personalizzazione. Tre prospettive per un'educazione che "integra"*, La Scuola, Brescia 2012. Si veda anche G. SANDRONE, *Personalizzare l'educazione. Ritrosia e necessità di un cambiamento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.

²³⁵ Nota USR Piemonte n. 8934/2014, *Diritto allo studio degli alunni/e e degli studenti/studentesse con disturbi specifici di apprendimento e con altri bisogni educativi speciali: analisi e ricognizione delle più recenti pronunce giurisprudenziali*, 4 novembre 2014.

²³⁶ G. BERTAGNA, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008.

Appendice normativa e giurisprudenziale

▪ Normativa internazionale

ONU, *Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo*, 10 dicembre 1948.

ONU, *Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo*, 1959.

ONU, *Dichiarazione dei diritti della persona con ritardo mentale*, 1971.

ONU, *Dichiarazione dei diritti delle persone disabili*, (resolution n. 3447), 9 dicembre 1975.

Direttiva CEE del 25 luglio 1977, *relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti*.

ONU, *Convenzione per i diritti delle persone con disabilità*, New York, 13 dicembre 2006.

Unione Europea, *Carta dei diritti dell'Unione Europea* (detta anche Carta di Nizza), 2010/C 83/02, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 marzo 2010.

▪ Legislazione nazionale

Legge "Daneo-Credaro" n. 487 del 4 giugno 1911.

R.D. n. 1981/1921, *Istituzione delle scuole speciali per alunni predisposti alla TBC*.

R.D. 1° luglio 1933, n. 786.

R.D. n. 3126/1923, *Estensione dell'obbligo scolastico ai ciechi e sordomuti in scuole specializzate*.

R. D. n. 653 del 4 maggio 1925, *Regolamento sugli alunni, gli esami e le tasse negli istituti medi di istruzione*.

R. D. 5 febbraio 1928, n. 577, *Testo Unico sull'istruzione elementare e post elementare*.

R.D. 26 aprile 1928, n. 1297, *Regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare*.

R. D. del 21 novembre 1929, n. 2049, *Modificazioni al regolamento sugli esami per gli istituti medi di istruzione*.

R.D. 1 luglio 1933, n. 786.

R.D. del 29 agosto 1941, *Riordinamento dell'istruzione professionale per i ciechi*

Legge 12 maggio 1942, n. 889, *Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti*.

D.C.P.S. n. 1200/1947.

Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, *Istituzione e ordinamento della scuola media statale*.

Legge 30 marzo 1971, n. 118, *Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*.

D.P.R. n. 970, 31 ottobre 1975, *Norme in materia di scuole aventi particolari finalità*.

Legge 11 maggio 1976, n. 360, *Modifica dell'art. 1 della legge 26 ottobre 1952, n. 1463: "Statizzazione delle scuole elementari per ciechi"*.

Legge 4 agosto 1977, n. 517, *Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico*.

D.P.R. 27 aprile 1978, n. 384, *Regolamento di attuazione dell'art. 27 della L. 30 marzo 1971, n. 118, a favore dei mutilati e invalidi civili, in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici*.

Legge n. 270/1982, *Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente*.

Legge 30 dicembre 1986, n. 943, *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*.

Legge 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*.

Legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

- D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 1994, *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado*.
- D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503, *Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici*.
- Legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1998 n. 323 art. 13, *Regolamento recante la disciplina degli Esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore a norma dell'art. 1 della Legge 10 dicembre 1997 n. 425*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 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*.
- D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.
- 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*.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 23 febbraio 2006, n. 185, *Regolamento recante modalità e criteri per l'individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di handicap, ai sensi dell'articolo 35, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289*.
- Legge n. 67 del 1° marzo 2006, *Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*.
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244 2007, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge "finanziaria per il 2008")*.
- Legge 3 marzo 2009, n. 18, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009 n. 89, *Regolamento recante Indicazioni Nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2009, n. 122, *Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, *Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, *Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti tecnici ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, *Regolamento recante Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*.
- Legge 8 ottobre 2010 n. 170, *Nuove norme in materia di Disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.
- Accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano su "Indicazioni per la diagnosi e la certificazione dei Disturbi specifici di apprendimento (DSA)", 25 luglio 2012.
- Legge 13 luglio 2015 n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega*

per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

Legge 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.*

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 per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione.*

D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 66, *Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità.*

D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 62, *Valutazione delle alunne e degli alunni con disabilità e disturbi specifici di apprendimento.*

▪ *Normativa regionale*

Legge Regionale Lombardia 6 agosto 2007, n. 19.

Legge Regionale Basilicata 12 novembre 2007, n. 20.

Legge Regionale Liguria 15 febbraio 2010, n. 3.

Legge Regionale Lombardia 2 febbraio 2010, n. 4.

Legge Regionale Molise 8 gennaio 2010, n. 1.

Legge Regionale Valle d'Aosta 12 maggio 2009, n. 8.

Legge Regionale Veneto 4 marzo 2010, n. 16.

▪ *Normativa ministeriale*

C.M. 22 dicembre 1947, n. 6676/87.

C.M. 11 marzo 1953, n. 1771/12.

C.M. n. 275 del 25 agosto 1971.

C.M. 8 agosto 1975, n. 227, *Interventi a favore degli alunni handicappati.*

D.M. 3 giugno 1977, *Approvazione dei programmi dei corsi di specializzazione per il personale direttivo, docente ed educativo da preporre alle scuole ed istituti che perseguono particolari finalità.*

C.M. n. 262 del 22 settembre 1988, *Attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 3 giugno 1987. Iscrizione e frequenza nella scuola secondaria di II grado degli alunni portatori di handicap.*

C.M. 16 luglio 1990, n. 205.

C.M. del 22 dicembre 1990, *Norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole statali e non statali di istruzione primaria e secondaria di I e II grado.*

C.M. n. 181 del 5 giugno 1993.

O. M. n. 11 del 25 gennaio 1994.

O. M. n. 80 del 9 marzo 1995.

D.M. n. 226 del 1995, *Nuovi programmi corsi di specializzazione ex D.P.R. 970/75.*

C.M. n. 262 del 22 settembre 1998, *Attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 3 giugno 1987. Iscrizione e frequenza nella scuola secondaria di II grado degli alunni portatori di handicap.*

O.M. 21 maggio 2001, n. 90, *Norme per lo svolgimento degli scrutini e degli esami nelle scuole statali e non statali di istruzione elementare, media e secondaria superiore - Anno scolastico 2000-2001.*

C.M. 20 luglio 2001, n. 125, *Certificazioni per gli alunni in situazione di handicap.*

Nota MIUR 30 novembre 2001, prot. 3390, *Assistenza di base agli alunni in situazione di handicap.*

C.M. 30 novembre 2001, n. 3390.

Nota MIUR n. 4099 del 5 ottobre 2004.

Nota MIUR n. 26 del 5 gennaio 2005.

Nota MIUR n. 1787 del 1 marzo 2005.

C.M. n. 24 del 1° marzo 2006.
 O.M. n. 26 del 15 marzo 2007.
 C.M. n. 28 del 15 marzo 2007.
 Nota MIUR n. 4674 del 10 maggio 2007.
 C.M. del 4 dicembre 2009, *Problematiche collegate alla presenza nelle classi di alunni affetti da sindrome ADHD (deficit di attenzione/iperattività)*.
 MIUR, *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con la disabilità*, nota prot. 4274 del 4 agosto 2009.
 C.M. del 15 giugno 2010, *Disturbo di deficit di attenzione ed iperattività*.
 D.M. 12 luglio 2011 n. 5669, *Decreto attuativo della Legge n. 170/2010. Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento*.
 C.M. n. 48 del 31 maggio 2012, *Esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione. Istruzioni a carattere permanente*.
 Direttiva MIUR 27 dicembre 2012, *Strumenti di intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*.
 MIUR, *Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*, 2012.
 C.M. n. 8 del 6 marzo 2013, *Strumenti di intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica. Indicazioni operative*.
 Nota MIUR 27 marzo 2014, n. 5963.
 D.M. 5 settembre 2014, n. 718.
 O.M. del 24 aprile 2013 n. 13, *Istruzioni e modalità organizzative e operative per lo svolgimento degli Esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado nelle scuole statali e non statali*.
 Nota MIUR N. 2563 del 22 novembre 2013, *Strumenti di intervento per alunni con bisogni educativi speciali a.s. 2013-2014 – Chiarimenti*.
 MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, Febbraio 2014
 O. M. del 19 maggio 2014, n. 33, *Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado nelle scuole statali e non statali. Anno scolastico 2013/2014*.
 Nota USR Piemonte n. 8934/2014, *Diritto allo studio degli alunni/e e degli studenti/studentesse con disturbi specifici di apprendimento e con altri bisogni educativi speciali: analisi e ricognizione delle più recenti pronunce giurisprudenziali*, 4 novembre 2014.

▪ *Giurisprudenza internazionale*

Sentenza CEDU, D. H. v Repubblica Ceca, n. 57325/00, 13 novembre 2007, Grand Chamber.
 Sentenza CEDU, Orsus e altri v Croazia, n. 15766/03, 16 marzo 2010, Grand Chamber.
 Sentenza CEDU, Sampani e altri v Grecia, n. 59608/09, 11 dicembre 2012.
 German Federal Constitutional Court, *Integrated Schooling Case*, 8 ottobre 1997.
 Conseil d'Etat, n. 311434, 8 aprile 2009
 UK Supreme Court, A (Appellant) v. Essex County Council (Respondent), UKSC 33, 2010

▪ *Giurisprudenza nazionale*

Corte Costituzionale, sentenza n. 11/1956
 Corte Costituzionale, sentenza n. 7/1967
 Corte Costituzionale, sentenza n. 46/1977
 Corte Costituzionale, sentenza n. 215/1987
 Corte Costituzionale, sentenza n. 406/1992
 Corte Costituzionale, sentenza n. 325/1996
 Corte Costituzionale, sentenza n. 167/1999
 Corte Costituzionale, sentenza n. 52/2000

Corte Costituzionale, sentenza n. 226/2001
Corte Costituzionale, sentenza n. 204/2004
Corte Costituzionale, sentenza n. 80/2010
Corte Costituzionale sentenza n. 275/2016

Corte di Cassazione, sentenza n. 478 del 30 marzo 1981
Corte di Cassazione, sentenza n. 10821 del 16 maggio 2014
Corte di Cassazione (S.U.), sentenza n. 25011 del 25 novembre 2014
Corte di Cassazione, sentenza n. 9966 del 20 aprile 2017

Corte di Appello di Trieste, sentenza n. 645 del 31 luglio 2013
Tribunale di Roma, ordinanza n. 21122 del 14 novembre 2013

Consiglio di Stato, sentenza n. 703 del 25 settembre 1990
Consiglio di Stato, sentenza n. 2361 del 20 maggio 2008
Consiglio di Stato, sentenza n. 2231 del 21 aprile 2010
Consiglio di Stato, sentenza n. 3593 del 14 agosto 2012
Consiglio di Stato, sentenza n. 5785 del 24 novembre 2014
Consiglio di Stato, sentenza n. 704 del 10 febbraio 2015
Consiglio di Stato, sentenza n. 5431 del 1° dicembre 2015
Consiglio di Stato, sentenza n. 1286 del 3 marzo 2016
Consiglio di Stato, sentenza n. 7 del 12 aprile 2016
Consiglio di Stato, sentenza n. 2023 del 23 marzo 2017

TAR Lazio, sentenza n. 316/1992
TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 684 del 31 ottobre 2001
TAR Veneto, sentenza n. 3135 del 6 settembre 2007
TAR Toscana, Firenze, sentenza n. 6223 del 16 novembre 2005
TAR Lombardia, sentenza n. 2251 del 30 giugno 2008
TAR Lombardia, sentenza breve n. 4649 del 15 settembre 2009
TAR Lazio, Roma, sentenza n. 31203 del 23 agosto 2010
TAR Lazio, ordinanza sospensiva n. 3616 del 4 agosto 2010
TAR Trentino Alto Adige, Trento, sentenza breve n. 190 del 5 ottobre 2010
TAR Campania, sentenza n. 17352 del 9 settembre 2010
TAR Puglia, Bari, sentenza n. 376 del 3 marzo 2011
TAR sezione autonoma di Bolzano, sentenza n. 122 del 25 marzo 2011
TAR Lombardia, sentenza n. 1011 del 21 aprile 2011
TAR Lombardia, sentenza breve n. 2298 del 26 settembre 2011
TAR Lombardia, sentenza n. 2327 del 30 settembre 2011
TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza breve n. 420 del 12 ottobre 2011
TAR dell'Umbria, sentenza n. 329 del 13 ottobre 2011
TAR Puglia, Lecce, sentenza breve n. 2027 del 22 novembre 2011
TAR Calabria, sentenza n. 834 del 23 novembre 2011
TAR Campania, Napoli, sentenza n. 5583 del 25 novembre 2011
TAR Campania, Napoli, sentenza n. 6047 del 21 dicembre 2011
TAR Sardegna, sentenza n. 1102 del 17 novembre 2011
TAR Sardegna, sentenza n. 2783 del 18 novembre 2011
TAR Sicilia, sentenza n. 20 del 9 gennaio 2012
TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza breve n. 9 del 12 gennaio 2012
TAR Liguria, sentenza n. 349 del 29 febbraio 2012

TAR Liguria, sentenza n. 350 del 29 febbraio 2012
TAR Lombardia, sentenza n. 1087 del 12 aprile 2012
TAR Lazio, sentenza n. 5551 del 16 giugno 2012
TAR Campania, sentenza n. 3426 del 13 luglio 2012
TAR Liguria, sentenza n. 1178 del 20 settembre 2012
TAR Lombardia, sentenza n. 2360 del 21 settembre 2012
TAR Lombardia, sentenza n. 2462 del 4 ottobre 2012
TAR Toscana, sentenza breve n. 1178 del 23 ottobre 2012
TAR Toscana, sentenza breve n. 1719 del 23 ottobre 2012
TAR Lazio, sentenza n. 8752 del 24 ottobre 2012
TAR Lazio, Roma, sentenza n. 11 del 3 gennaio 2013
TAR Lombardia, Brescia, sentenza breve n. 47 del 17 gennaio 2013
TAR Toscana, sentenza n. 346 del 28 febbraio 2013
TAR Campania, sentenza n. 1254 del 6 marzo 2013
TAR Puglia, Lecce, sentenza n. 566 del 12 marzo 2013
TAR Campania, sentenza n. 1531 del 19 marzo 2013
TAR Campania, sentenza n. 1533 del 19 marzo 2013
TAR Calabria, Reggio Calabria, sentenza n. 353 del 4 giugno 2013
TAR Campania, sentenza n. 4069 del 5 agosto 2013
TAR Puglia, Lecce, sentenza n. 2045 del 27 settembre 2013
TAR Molise, sentenza breve n. 612 del 17 ottobre 2013
TAR Lazio, sentenza n. 10165 del 28 novembre 2013
TAR Campania, sentenza breve n. 5851 del 18 dicembre 2013
TAR Sicilia, sentenza n. 224 del 23 gennaio 2014
TAR Piemonte, sentenza n. 198 del 31 gennaio 2014
TAR Lazio, sentenza n. 1311 del 3 febbraio 2014
TAR Lombardia, ordinanza n. 371 del 12 marzo 2014
TAR Toscana, sentenza n. 529 del 18 marzo 2014
TAR Lazio, sentenza n. 3465 del 28 marzo 2014
TAR Lazio, sentenza n. 4208 del 17 aprile 2014
TAR Lombardia, sentenza n. 988 del 17 aprile 2014
TAR Campania, sentenza n. 2404 del 30 aprile 2014
TAR Toscana, sentenza n. 715 del 5 maggio 2014
TAR Lazio, (sez. Latina), sentenza n. 408 del 5 giugno 2014
TAR Lazio, sentenza n. 7024 del 2 luglio 2014
TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 350 del 9 luglio 2014
TAR Piemonte, sentenza n. 1270 dell'11 luglio 2014
TAR Liguria, sentenza n. 1181 del 24 luglio 2014
TAR Lombardia, ordinanza sospensiva n. 1095 del 29 agosto 2014
TAR Lazio, sentenza n. 9261 del 1° settembre 2014
TAR Lombardia, sentenza n. 2356 del 15 settembre 2014
TAR Lazio, sentenza n. 10817 del 28 ottobre 2014
TAR Napoli, sentenza n. 5605 del 3 novembre 2014
TAR Puglia, Lecce, sentenza n. 252 del 19 gennaio 2015
TAR. Pescara, sentenza n. 325 del 27 luglio 2015
TAR Napoli, sentenza n. 4123 del 29 luglio 2015
TAR Palermo, sentenza n. 2078 del 12 agosto 2015
TAR Bari, sentenza n. 1266 del 24 settembre 2015
TAR Napoli, sentenza n. 252 del 19 gennaio 2016
TAR Torino, sentenza n. 196 del 12 febbraio 2016

TAR Lombardia, sentenza n. 560 del 23 marzo 2016
TAR Bolzano, sentenza n. 122 del 5 aprile 2016
TAR Campobasso, sentenza n. 220 del 19 maggio 2016
TAR Reggio Calabria, sentenza n. 914 del 7 settembre 2016

Riferimenti bibliografici

- AA. VV., *Il mediatore culturale in sei Paesi europei (Italia, Germania, Francia, Grecia, Regno Unito e Spagna) ambiti di intervento, percorsi di accesso e competenze*, a cura di S. Casadei, M. Franceschetti, ISFOL, 2009.
- ARCONZO G., *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 di Quaderni Costituzionali», 7 marzo 2011.
- ARCONZO G., *I diritti delle persone con dislessia e DSA. La disciplina italiana a confronto con le normative straniere*, in *DSA Disturbo Differenza Disabilità*, a cura di F. Santulli, Arcipelago edizioni, Milano 2011, pp. 89-118.
- ARCONZO G., *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, a cura di M. D'Amico – G. Arconzo, Franco Angeli, Milano 2013.
- AZZOLINI D., *Come vanno a scuola i figli degli immigrati? Gli apprendimenti nella scuola primaria italiana*, in *Stranieri in Italia. Figli, lavoro, vita quotidiana*, a cura di A. Colombo, Il Mulino, Bologna 2014, pp. 73-104.
- BASILICA F.-FIANDACA L., *Il diritto scolastico. Casi e questioni*, Editoriale Scientifica, 2013.
- BEGHELLI S., *Dalla classificazione dell'handicap alla programmazione per l'alunno portatore di handicap*, in «Rassegna Amministrativa della scuola», n. 10, ottobre 1984, pp. 7 ss.
- BELLI R., *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in «Giurisprudenza Costituzionale» (1987), pp. 1629 ss.
- BEITER K.D., *The Protection of the Right to Education by International Law*, International studies in human right, vol. 82, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006, pp. 131-138.
- BERTAGNA G., *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008.
- BERTAGNA G., *L'educatore e la custodia dei legami sociali*, in «Nuova Secondaria», n. 2 (2016), pp. 3-5.
- CAMPANI G., *L'educazione interculturale nei sistemi educativi europei*, in *Come si è stretto il mondo: l'educazione interculturale in Italia e in Europa: teorie, esperienze, strumenti*, a cura di F. Susi, Armando, Roma 2008.
- CAVALIERE B., *Il diritto allo studio e all'istruzione dei soggetti handicappati*, in «Rivista Giuridica della scuola» (1992), pp. 657 ss.
- CELLI N.A., *Gli handicappati tra le norme*, in «Rivista giuridica della scuola», vol. 33, n. 2, 1994, pp. 231-235.
- CIOCIOLA C., *Dall'insegnante di sostegno alla co-docenza*, in «Nuova Secondaria», n. 6, (2016), pp. 12-14.
- COLAPIETRO C., *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2011.
- COLAPIETRO C.-SALVIA A., *Assistenza inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.
- COLOMBO M.-SANTAGATI M., *Nelle scuole plurali. Misure di integrazione degli alunni stranieri*, Franco Angeli, Milano 2014.
- CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, pp. 54ss.
- CRISPIANI P., *Pedagogia speciale e normativa sull'handicap*, Armando, Roma 1995.
- CRISPIANI P., *Handicap e attività di sostegno nella normativa*, Armando, Roma 2000.
- D'ALONZO L., *Disabilità e potenziale educativo*, La Scuola, Brescia 2002.
- D'AMICO N., *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna 2009.
- D'ANDREA A., *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, marzo 2010.

- DANIELE L., *Giovani immigrati di seconda generazione, formazione professionale, occupabilità e cittadinanza attiva*, ISFOL, 2014.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION, *Special educational needs in England*, Gennaio 2013
<https://www.gov.uk/government/statistics/special-educational-needs-in-england-january-2013>.
- DUSI P., *Flussi migratori e problematiche di vita sociale. Verso una pedagogia dell'intercultura*, Vita e Pensiero, Milano 2000.
- EUROPEAN AGENCY FOR SPECIAL NEEDS AND INCLUSIVE EDUCATION, *Special Needs Education Country Data 2012*, Odense, Denmark, 2012.
- EUROPEAN COMMISSION-NESSE, *Education and disability/special needs: policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special educational needs in the EU, An independent report prepared for the European Commission by the NESSE network of experts*, 2012,
<http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/activities/reports/disability-specialneeds-1>.
- EUROPEAN COMMISSION, *Support for children with special educational needs (SEN)*, 2013.
- EUROPEAN COMMISSION, *Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union*, Commission Staff Working Document, [SWD(2014) 182 final], 5 giugno 2014,
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_182_en.pdf.
- EURYDICE, *Special needs*, in *National system overviews on education systems in Europe and ongoing reforms*, 2010.
- FAY J.-FOSTER CLINE M. D., *Parenting with Love and Logic: Teaching Children Responsibility*, Pinon Press 1990.
- FERRARI G. F.-ROCCELLA A., *Distretti scolastici e nuova amministrazione della scuola*, Giuffrè, Milano 1975.
- FIORUCCI M., *La mediazione culturale. Strategie per l'incontro*, Armando, Roma 2007.
- FURLAN F., *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, a cura di C. Cattaneo, Milano 2001, pp. 258 ss.
- GAMBARDELLA F., *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in «Nomos», n. 1/2017, pp. 1-14.
- GIRELLI F., *Sul seguito delle decisioni d'incostituzionalità: il caso delle ore di sostegno per gli studenti disabili*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 14 gennaio 2011.
- HANAU C., *Handicap*, in Dig. Disc. Pubbl., IV, 1993, p. 69 ss.
- IANES D., *L'evoluzione dell'insegnante di sostegno*, Erickson, Trento 2014.
- Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France. Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, Porte-parole du Gouvernement*, septembre 2009.
- LOTTINI M., *Scuola e disabilità. I riflessi della sentenza n. 80 del 2010 della Corte Costituzionale sulla giurisprudenza del giudice amministrativo*, in «Foro amministrativo T.A.R.», (2011), pp. 2403 ss.
- NANNIPIERI L., *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 18 settembre 2012.
- MADEO F., *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave*, in «Giurisprudenza costituzionale», (2010), pp. 1831ss.
- MAGNI F., *Il Consiglio di Stato afferma che copiare alla maturità è lecito?*, in «Nuova Secondaria», n. 5, (2014), pp. 27-28.
- MAGNI F., *L'educatore in Europa*, in «Nuova Secondaria», n. 2 (2016), pp. 12-13.

- MANGIAMELI S., *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A. Pace, Milano 2006.
- MIUR, *L'integrazione dei disabili in Europa*, I quaderni di Eurydice, n. 23, 2004.
- MIUR, *Alunni con cittadinanza non italiana Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2007/2008*, Roma, Miur 2009.
- MIUR-FONDAZIONE ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. Verso l'adolescenza. Rapporto nazionale A.s. 2010/2011*, Quaderni Ismu 4, 2011.
- MIUR, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità a.s.2014/2015*, MIUR - Ufficio di Statistica, novembre 2015.
- MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2015/2016*, Ufficio Statistica MIUR, Marzo 2017.
- MIUR-FONDAZIONE ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale a.s. 2014/2015*, Quaderni Ismu 1/2016.
- MORO C., *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in «Giurisprudenza Costituzionale», (1987), pp. 3064 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1958.
- OECD, *Can schools help to integrate immigrants?*, PISA in Focus, n. 57, Novembre 2015.
- OMS, *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*, 1980.
- OREFICE P.-CARULLO A.-CALAPRICE S., *Le professioni educative e formative: dalla domanda sociale alla risposta legislativa*, Cedam, Padova 2011.
- OSTI A., *Il caso A (Appellant) v. Essex County Council (Respondent) di fronte alla Corte Suprema britannica: il diritto all'istruzione di soggetti con disabilità è un diritto assoluto? Spunti per una riflessione a più ampio spettro*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 8 febbraio 2011.
- PAVAN A., *La "delicata" questione della continuità educativo-didattica*, in «Giurisprudenza di merito», n. 6, 2010, pp. 1482 ss.
- PAVONE M., *Dall'esclusione all'inclusione. Lo sguardo della Pedagogia speciale*, Mondadori Università, Milano 2010.
- PELLEGRINO C., *L'integrazione scolastica. Dalla tutela del disabile ai nuovi bisogni educativi speciali*, Pellegrini Editore, Cosenza 2014.
- PENASA S., *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, a cura di F. Cortese, Editoriale Scientifica, Napoli 2014.
- PEROTTI A., *L'educazione interculturale nella teoria e nella pratica in Francia*, in *Pedagogia interculturale in Italia e in Europa. Aspetti epistemologici e didattici*, a cura di A. Portera, Vita e Pensiero, Milano 2003.
- PIROZZOLI A., *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile (Nota a Corte cost. n. 80/2010)*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 13 ottobre 2012.
- PIZZI F., *Minori che migrano soli*, Editrice La Scuola, Brescia 2016.
- POGGI A., Art. 34, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti vol. I, Utet, Torino 2006.
- POLLAK D., *An overview of dyslexia in England and Europe*, X congresso nazionale dell'Associazione Italiana Dislessia svoltosi a Bologna il 26-27 maggio 2007.
- POTOTSCHING U., *Istruzione (diritto alla)*, in «Enciclopedia Giuridica», XXIII, Giuffrè, Milano 1973.
- Report of the Committee of Enquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups, Her Majesty's Stationery Office*, London 1985.

- SABATINO G.M., *Tutti a scuola. Lo ius culturae e l'inclusione degli studenti stranieri*, Editrice La Scuola, Brescia 2016.
- SAGRAMOLA O., *L'inserimento scolastico degli handicappati. Principi e norme*, La Scuola, Brescia 1989.
- SANDRONE G., *Personalizzare l'educazione. Ritrosia e necessità di un cambiamento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.
- SANDRONE G., *Pedagogia speciale e personalizzazione. Tre prospettive per un'educazione che "integra"*, La Scuola, Brescia 2012.
- SANDULLI A., *Istruzione*, voce in «Dizionario giuridico. Diritto pubblico», diretto da S. Cassese, vol. IV, Giuffrè, Milano 2006, p. 3306 ss.
- SANI S., *L'integrazione sociale e scolastica degli immigrati in Europa e in Italia*, Pensa Multimedia, Lecce 2012.
- SANI S., *Alle radici della società interculturale. L'integrazione scolastica dei minori immigrati nell'Europa del terzo millennio*, Pensa Multimedia, Lecce 2016.
- SERPICO PERSICO L., *Gli handicappati e la scuola: un primo bilancio*, in «Annali della Pubblica Istruzione», Le Monnier, Firenze 1978, n. 1, pp. 13-20.
- TENOIRE F., *Scuola, enti locali, territorio*, La Scuola, Brescia 1979.
- TORTELLO M., *Integrazione degli handicappati*, La Scuola, Brescia 1996.
- TROILO S., *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Giuffrè, Milano 2012.
- TROILO S., *I 'nuovi' diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa dell'8-9 giugno 2012, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/08/Troilo.DEF.pdf, 15 ottobre 2012.
- Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, *"Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica": concetti chiave e orientamenti per l'azione*, Milano dicembre 2013.
- VIOLINI L., Art. 38, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di M. Celotto-R. Bifulco-A. Olivetti, Torino 2006, I, pp. 791 ss.
- ZELIOLI A., *Appunti per una storia della normativa*, in «Dirigenti Scuola», n. 2, Brescia 1986, p. 33ss.
- WARNOCK M., *Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*, HMSO, London 1978.
- XODO C., *L'educatore e il pedagoga: finalmente qualcosa di nuovo*, in «Nuova Secondaria», n. 2 (2016), p. 6.