

## **I disabili nella scuola tra mera inclusione ed eguaglianza sostanziale dopo il decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 66**

Ennio Codini

25 febbraio 2018

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Inclusione vs. integrazione – 3. Disabilità vs. handicap – 4. Inps vs. Asl – 5. Assistenza vs. istruzione – 6. Per un'interpretazione sistematica che tenga fermo il riferimento all'eguaglianza sostanziale: limiti della valorizzazione del mutamento terminologico; possibile diversa definizione della ratio del riferimento all'Inps – 7. Segue: limiti degli effetti del riferimento all'assistenza – 8. Conclusioni

### **1. Introduzione**

La storia del rapporto tra i disabili e la scuola ha conosciuto nel 2017 un nuovo sviluppo col decreto legislativo n. 66 del 13 aprile (esercizio di una delega di cui alla legge 23 luglio 2015 n. 107 c. d. sulla buona scuola).

Non si è trattato di una generale riforma della disciplina. Tuttavia col decreto sono state introdotte diverse disposizioni innovative.

Almeno a una prima lettura è possibile ravvisare poi nell'insieme del provvedimento un modo di concepire il rapporto tra i disabili e la scuola in parte diverso da quello di cui alla legge 5 febbraio 1992 n. 104.

Quest'ultima ha consolidato un modello di scuola non solo aperta ai disabili ma tale da proporre anche a loro un percorso di crescita in termini di apprendimento (*right to education*<sup>1</sup>), nella prospettiva del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione<sup>2</sup> richiamata anche dalla Consulta<sup>3</sup>. Una prospettiva centrale in generale per la scuola<sup>4</sup> ed esplicitamente confermata con riguardo ai portatori di handicap dalle *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità* del 2009<sup>5</sup>. Una prospettiva, si noti, non messa in discussione dall'idea viepiù rilevante della necessità che la scuola – superando un'eccessiva standardizzazione dei percorsi e degli esiti – rispetti le peculiari caratteristiche di ciascun studente e in particolare per quanto qui interessa di ciascun

---

<sup>1</sup> Quale ritroviamo nella Cedu, cfr. *Protocollo n. 1. Art. 2: Diritto all'istruzione*, in Bartole S. et al. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, p. 814.

<sup>2</sup> Cfr. Coinu G., *Per un diritto costituzionale all'istruzione adeguata*, Jovene, Napoli, 2012.

<sup>3</sup> Cfr. ex multis l'importante decisione n. 215 del 1987.

<sup>4</sup> Cfr. Pototschnig U., voce *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII (1973).

<sup>5</sup> [www.hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/prot4274\\_09](http://www.hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/prot4274_09). Ivi nella Parte I parlando di principi costituzionali specificamente rilevanti ancor prima che all'articolo 34 si fa riferimento all'articolo 3.

disabile perché, come è stato osservato, differenziare in una qualche misura i percorsi non implica differenziare anche la meta<sup>6</sup>.

Col decreto legislativo n. 66, invece, se da un lato si ripropone l'impegno per una scuola aperta-accogliente, dall'altro almeno a una prima lettura per le ragioni di cui si dirà pare finire in ombra se non addirittura al di fuori del campo del rilevante il tema della crescita del disabile attraverso l'apprendimento nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale. E d'altra parte, che la scuola sia aperta e accogliente è certo un presupposto della crescita attraverso l'apprendimento, come da ultimo sottolineato dalla Corte costituzionale nella decisione n. 275 del 2016, ma ben possiamo avere apertura e accoglienza senza che si persegua nel miglior modo l'obiettivo dell'apprendimento, in generale e in particolare nel caso del disabile. Può essere ad esempio che ci si "accontenti" della socializzazione – «talvolta [con riguardo in particolare ai disabili] si tende a considerare esaurito il ruolo ... della scuola nella socializzazione»<sup>7</sup> – o di quel "benessere" che ha acquistato in questi anni tra gli addetti ai lavori una crescente centralità<sup>8</sup>.

Sulla questione ci si sofferma in questo articolo, interrogandosi perciò sull'impatto del decreto n. 66 sull'interpretazione sistematica delle disposizioni concernenti il rapporto tra i disabili e la scuola.

## 2. Inclusione vs. integrazione

Nella lettura del decreto colpisce immediatamente l'uso insistito del termine *inclusione*. Lo si trova nel titolo: «Norme per la promozione dell'*inclusione* scolastica». Lo si trova nel primo articolo, dove l'*inclusione* dei disabili nella scuola è posta quale principio e finalità della disciplina; e poi nell'articolo 3, dove si legge che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali perseguono l'obiettivo di garantire le prestazioni per l'*inclusione* scolastica»; e poi costantemente nel testo. D'altra parte, già nella delega si parla della necessità di promuovere l'*inclusione* scolastica.

L'uso del termine *inclusione* colpisce soprattutto perché nella legge n. 104 non lo troviamo. In quest'ultima – così come nelle successive già citate *Linee guida* – si parla invece insistentemente, con una terminologia che non ritroviamo nel decreto n. 66, di *integrazione*. E' scritto nell'articolo 1 che la Repubblica promuove la piena *integrazione* dei disabili nella scuola nel quadro del più generale obiettivo di una loro

<sup>6</sup> Personalizzare «non vuol dire, necessariamente, differenziare a priori le mete da raggiungere ... in contraddizione con l'ispirazione egualitaria ... del nostro ordinamento» (Matucci G., *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in Matucci G.-Rigano F. (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Angeli, Milano, 2016, p. 298). Nelle indicazioni ministeriali adottate nel 2012 per gli alunni con bisogni educativi speciali (BES) si sottolinea come l'individualizzazione sia differenziazione circa i percorsi senza di per sé mettere in discussione la comunanza della meta.

Deve valere insomma mutatis mutandis anche per i disabili la "lotta" che viene proposta quanto ai poveri in una delle pagine più drammatiche della *Lettera a una professoressa* dove c'è il sogno che infine ogni insegnante si svegli «la notte col pensiero fisso» sullo studente tra quegli affidategli più in difficoltà «a cercare un modo nuovo di far scuola, tagliato su misura sua» per «portare innanzi a ogni costo tutti i ragazzi e in tutte le materie» (p. 82).

<sup>7</sup> *Linee guida* cit., p. 14.

<sup>8</sup> Cfr. Albanese O.-Delle Fave A. (a cura di), *Disabilità, diversità e promozione del benessere. Aspetti clinici, formativi ed educativi*, Franco Angeli, Milano, 2015.

*integrazione* sociale. E negli articoli 12 e seguenti specificamente concernenti la scuola il riferimento all'*integrazione* è costante.

Quale può essere il senso del mutamento terminologico? La tendenza al riferimento all'inglese e ai contesti di lingua inglese induce a considerare il fatto che ivi si è manifestato un mutamento simile col passaggio, in termini di prevalenza nell'uso, dalla parola *integration* alla parola *inclusion*. E si dice che a ciò corrisponderebbe un mutamento d'approccio: se il termine *integration* aveva caratterizzato la svolta rispetto a un passato segnato dall'idea che i disabili dovessero avere percorsi scolastici separati entro scuole o comunque classi speciali (*integration* vs. *segregation*), col termine *inclusion* si vorrebbe indicare la volontà di un ulteriore cambiamento caratterizzato dal fatto che mentre con l'*integration* si chiede non solo alla scuola di aprirsi e adeguarsi ma anche al disabile di rispondere (*to fit in*) alle richieste tipiche dell'istituzione, tale adeguamento con l'*inclusion* non sarebbe più previsto<sup>9</sup>. Non casualmente continua invece a usarsi il termine *integration* e non si usa *inclusion* quando si tratta di immigrati; perché si chiede un qualche loro adeguamento-cambiamento rispetto a determinate attese. D'altra parte, anche nell'italiano corrente parlando di *inclusione* s'intende dire che una persona o una cosa vanno a far parte di un insieme senza che sia richiesta una loro trasformazione. Si pensi a quando diciamo che abbiamo incluso una persona nel novero dei nostri amici o un francobollo nella nostra collezione. E quanto agli immigrati, anche in Italia nel linguaggio corrente come in quello legislativo<sup>10</sup> si parla invece di *integrazione* e mai di *inclusione* proprio per sottolineare che l'entrare a far parte a pieno titolo della società richiede un qualche loro adeguamento-cambiamento.

La nuova terminologia dunque induce a ipotizzare che, mentre nella legge n. 104 parlandosi di integrazione si ragiona in termini di cambiamento non solo della scuola ma anche del disabile come risposta a reciproche istanze (così come per gli immigrati si delinea l'*integration as a two way process*<sup>11</sup>), nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale del resto richiamata dall'articolo 1 (non a caso il termine *integrazione* emerge nel linguaggio legislativo nella legge n. 517 del 1977 che introduce la figura dell'insegnante di sostegno col compito di supportare il disabile in vista del raggiungimento per quanto possibile degli stessi obiettivi dei compagni), nel decreto n. 66 parlando di inclusione si pensa invece solo a un adeguarsi della scuola, tenuta ad essere luogo accogliente il che, come sopra osservato, può essere coerente ad esempio anche con una mera finalità di socializzazione. Non a caso nel titolo di questo saggio per esprimere l'ipotesi di studio si è contrapposto alla prospettiva dell'eguaglianza sostanziale la *mera inclusione*.

<sup>9</sup> Cfr. [www.allfie.org.uk](http://www.allfie.org.uk) (sito della *Alliance for Inclusive Education*). A livello di studi cfr. Vislie L., *From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the western European societies*, *Eur. J. of Special Needs Education*, 18, 1, 2003, p. 17.

<sup>10</sup> Cfr. gli articoli 3 e 4-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione).

<sup>11</sup> «Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents» (*Common Basic Principles of Migrants' Integration*, 1; si tratta del documento fondamentale in materia per l'UE adottato dal Justice and Home Affairs Council nel novembre del 2004: [www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf)).

### 3. Disabilità vs. handicap

Sempre a livello terminologico, assumendo ancora una volta come riferimento la legge n. 104 nel testo del decreto n. 66 colpisce l'abbandono del termine *handicap* in favore del termine *disabilità*. Più precisamente, la *persona handicappata* di cui alla legge n. 104 diviene nel decreto una persona, in particolare uno studente, *con disabilità*. Se la 104 è nel titolo "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle *persone handicappate*", il decreto n. 66 propone "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti *con disabilità*".

Invero in questi anni vi è stata in generale una forte spinta per l'abbandono del riferimento all'*handicap*. E si è andati in generale a sostituirlo proprio con quello alla *disabilità*, anche nel linguaggio legislativo: già ad esempio la legge n. 68 del 1999 fa riferimento al diritto al lavoro dei *disabili*. Anche in questo studio del resto si è parlato fin dall'inizio di *disabili*. Anche la convenzione ONU in materia, peraltro, è la *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

Ma in ogni caso al mutamento terminologico proposto dal decreto n. 66 rispetto alla legge n. 104 può attribuirsi uno specifico significato.

Com'è noto, parlando di *handicap* si sottolinea anzitutto la situazione di svantaggio in cui viene a trovarsi la persona per certune sue caratteristiche fisiche o psichiche (così l'*handicap* dà luogo all'*impairment* nell'ICIDH adottato dall'OMS nel 1980). In questo senso si ha ciò che si aveva con l'impiego dei più vecchi termini *minorazione* o *inabilità*. Si abbandona però decisamente quella valenza di svalutazione della persona storicamente assunta dai termini preesistenti. Inoltre, e soprattutto, come appare evidente nella legge n. 104, parlando di *handicap* la logica è quella di un superamento dello svantaggio attraverso una crescita della persona e una trasformazione del contesto. Il riferimento propone il tema della "parità"<sup>12</sup>, dell'eguaglianza sostanziale, in perfetta coerenza con l'uso del termine *integrazione*. In questo senso l'approccio è opposto a quello della legislazione di più antica matrice che parla di *minorazione* o *inabilità* (come ancor oggi l'articolo 38 della Carta costituzionale), dove lo svantaggio è considerato invece una conseguenza naturale delle condizioni fisiche o psichiche della persona e l'approccio è per lo più di tipo statico-assistenzialistico ragionandosi in termini di mantenimento e assistenza sociale (per usare le parole dell'articolo 38).

Ebbene, se muovendo da questa storia consideriamo il termine *disabilità* che cosa vediamo? Vediamo un termine che vuole essere meramente tecnico-descrittivo: *disabilità*, ossia mancanza di una particolare "abilità" (quella di vedere, ad esempio). Chiara, come nel caso dell'impiego della parola *handicap*, la volontà di rottura rispetto all'uso di termini come *minorazione* o *inabilità* storicamente svalutativi. Manca però l'idea di un superamento dello svantaggio attraverso una crescita della persona.

Se parlando di *inclusione* invece che di *integrazione* viene meno il riferimento ad una crescita della persona, lo stesso accade dunque parlando di *disabilità* invece che di *handicap*. Perciò l'interprete può vedere a questo punto rafforzata l'ipotesi che nel

---

<sup>12</sup> Come è noto il termine *handicap* è giunto all'ambito che qui interessa dal mondo dello sport dove lo si impiega in relazione all'obiettivo di avere competizioni "alla pari" (anche se in quel mondo si tratta di handicap creati ad arte per compensare situazioni di vantaggio: si pensi al peso posto nella sella del fantino più leggero).



decreto n. 66 il tema della risposta in termini di crescita personale del disabile a quelle che sono le richieste tipiche della scuola nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale sia per lo meno in secondo piano. E in favore della stessa linea interpretativa, invero, sembrano porsi ulteriori elementi di tipo organizzativo e procedurale di cui ai paragrafi che seguono.

#### **4. Inps vs. Asl**

Andando a considerare al di là delle scelte terminologiche le disposizioni del decreto n. 66, colpiscono immediatamente l'attenzione quelle dell'articolo 5 a proposito della competenza per l'accertamento della disabilità ai fini scolastici.

Al primo comma è stabilito che «la domanda ... è presentata all'Istituto nazionale della previdenza sociale». Al secondo comma è stabilito che l'accertamento compete alle «commissioni mediche di cui alla legge 15 ottobre 1990 n. 295 del 1990» che per lo svolgimento della funzione sono «composte da un medico legale, che assume le funzioni di presidente, e da due medici specialisti» e sono integrate da un assistente specialistico o da un operatore sociale «individuati dall'ente locale», nonché da un «medico Inps».

Netto il mutamento di linea rispetto alla disciplina prevista nel 2006 che seguiva una logica di regolazione ad hoc indicata già dalla legge n. 104. In tale disciplina la domanda era rivolta all'Azienda sanitaria che secondo quanto disposto dal DPCM n. 185<sup>13</sup> provvedeva con un proprio collegio al di fuori del sistema di cui alla citata legge n. 295, senza la presenza di un medico legale e di un "medico Inps"<sup>14</sup>. L'accertamento della disabilità ai fini scolastici, dunque, era soggetto a un regime speciale rispetto a quello ordinario di cui alla legge n. 295, sganciato dalla logica previdenziale-assistenziale propria di quest'ultimo. Col decreto n. 66 invece il regime dell'accertamento della disabilità ai fini scolastici viene avvicinato al regime ordinario proprio del sistema previdenziale-assistenziale, secondo una linea lungo la quale seppur con ambiguità già si era mosso il legislatore con l'articolo 19, comma 11, della legge n. 111 del 2011.

L'evoluzione normativa descritta può senza dubbio essere letta come coerente con la vecchia logica del disabile come persona da "mantenere" e "assistere" quale storicamente connotante la risposta previdenziale-assistenziale nel cui contesto si colloca come si è detto la legge n. 295. Di conseguenza per quanto qui interessa il mutamento appare coerente con l'idea di una scuola che meramente accoglie più che con quella di una scuola che conduce la persona al cambiamento nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale, rafforzandosi così l'ipotesi interpretativa sopra proposta sulla base di elementi terminologici.

---

<sup>13</sup> «Ai fini della individuazione dell'alunno come soggetto in situazione di handicap, le Aziende Sanitarie dispongono, su richiesta ..., appositi accertamenti collegiali» (art. 2, c. 1, del citato DPCM). Già nel d.l. n. 324 del 1993 convertito dalla legge n. 423 dello stesso anno era precisato che l'accertamento de quo «non consiste nell'accertamento previsto dall'articolo 4 della legge [n. 104]».

<sup>14</sup> In Lombardia, ad esempio, due delibere di giunta (la n. 3449/2006 e la n. 2185/2011) avevano previsto un collegio composto da un neuropsichiatra infantile, uno psicologo e un assistente sociale.

## **5. Assistenza vs. istruzione**

E' comunque anche al di là dell'articolo 5 centrale nel decreto n. 66 il riferimento all'assistenza. All'articolo 3 si prevede che la definizione dell'organico del personale ausiliario della scuola vada fatta «tenendo conto» della presenza di disabili; ed è chiaro che i compiti di tale personale non possono che essere di tipo assistenziale, come del resto specificato nello stesso articolo. All'articolo 5, con previsione che va a sostituire il quinto comma dell'articolo 12 della legge n. 104 si dispone poi che, dopo l'accertamento «della condizione di disabilità» da parte dell'Inps, è redatto un «profilo di funzionamento» secondo i criteri della classificazione ICF «ai fini della formulazione del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328». E che vi debba essere un tale progetto individuale pare confermato al quinto comma dello stesso articolo 5 dove si legge che «i genitori 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 [piano educativo individualizzato]»; ponendosi così la sequenza trasmissione-progetto individuale sullo stesso piano di due sequenze sicuramente necessarie quali sono quella trasmissione-profilo di funzionamento e quella trasmissione-PEI. E nella struttura del decreto il progetto individuale sembra assumere una sorta di priorità se si considera che il Capo IV dedicato alla "Progettazione e organizzazione scolastica per l'inclusione" si apre con l'articolo 5 dedicato proprio al progetto individuale cui segue l'articolo 7 dedicato al piano educativo individualizzato (PEI).

Davvero non si può non dare rilievo a siffatti riferimenti al progetto individuale, considerato anche che sono una novità nella disciplina specifica sul rapporto tra i disabili e la scuola e che fino al decreto n. 66 la predisposizione del progetto individuale de quo non è stata certo la regola per i disabili certificati come tali ai fini scolastici. Il tipo di progetto in questione, si ricorda, è previsto dalla legge n. 328 del 2000 come luogo di definizione sistematica dei diversi interventi di cura e di assistenza richiesti dal caso specifico. Dunque, la sua centralità nel testo sembra confermare l'impostazione che si è sopra ravvisato nella competenza dell'Inps per la certificazione: centralità del "mantenere" e "assistere", e dunque dell'idea di una scuola più orientata alla mera accoglienza della persona handicappata che non al superamento dell'handicap.

A questo punto invero molteplici elementi del decreto n. 66 paiono convergere in favore di un'interpretazione complessiva del testo come volto a promuovere la mera accoglienza piuttosto che la crescita del disabile attraverso l'apprendimento nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale.

E si potrebbe valorizzare in tal senso anche l'assenza nel decreto di regole in ordine a questioni rilevanti nell'ottica dell'apprendimento e per le quali si ravvisa una carenza nella disciplina. Si pensi al tema dell'alternativa tra programmazione a obiettivi minimi e programmazione differenziata, ossia tra il riferimento agli stessi obiettivi previsti per i compagni di classe (seppur con adattamenti) e la definizione di obiettivi del tutto diversi, per la quale si continua a far riferimento alla scarsa disciplina di cui all'ordinanza ministeriale n. 90 del 2001 laddove invece parrebbe essenziale per la rilevanza delle questioni avere una più ricca disciplina dettata con fonte primaria. In generale, invero, nel decreto il tema dei risultati dell'insegnamento per i disabili nell'ottica dell'eguaglianza sostanziale è del tutto assente.

## **6. Per un'interpretazione sistematica che tenga fermo il riferimento all'eguaglianza sostanziale: limiti della valorizzazione del mutamento terminologico; possibile diversa definizione della ratio del riferimento all'Inps**

Ma se vi sono ragioni per una lettura a questo punto dopo il decreto n. 66 della complessiva disciplina sul rapporto tra disabili e scuola che per c.d. emargini il tema della crescita attraverso l'apprendimento in favore di una mera accoglienza eventualmente in funzione socializzante o di benessere, non pare però a chi scrive che tale lettura sia ineludibile.

A questo proposito a fronte degli elementi messi in luce nei precedenti paragrafi si deve osservare anzitutto che è richiesta al giurista per varie ragioni in generale prudenza nell'attribuire rilevanza ai mutamenti terminologici. E d'altra parte specificamente a proposito del riferimento all'inclusione piuttosto che all'integrazione non va trascurato che in studi influenti<sup>15</sup> così come anche in documenti ufficiali<sup>16</sup>, si parla di *integrazione* e di *inclusione* senza porre nettamente la differenza di cui sopra, e che, più in generale, il significato di queste parole è relativamente indeterminato e variabile. Ad esempio nella sopra citata Convenzione ONU si parla di *inclusion* ma l'obiettivo primario indicato all'articolo 24 dedicato all'*Education* è «the full development of human potential», dunque una logica analoga a quella del principio di eguaglianza sostanziale; c'è poi la tesi che sembra vedere nell'*inclusione* un approccio che semplicemente andrebbe a contrastare in un'ottica di personalizzazione del percorso una logica dell'integrazione che il rapporto con l'eguaglianza sostanziale avrebbe spinto in una direzione standardizzante non rispettosa delle differenze<sup>17</sup>. Ma anche riferendosi ad *handicap* e *disabilità*, d'altra parte, si considerano parole dal significato relativamente indeterminato e variabile; e del resto nella sopra citata Convenzione si parla di *disabilities*.

Quanto al mutamento della disciplina sull'accertamento, in esso invero si può leggere anzitutto la volontà dello Stato di contenere il numero delle certificazioni e dunque la spesa anzitutto per gli insegnanti di sostegno. A tale lettura si è indotti tra l'altro dal dato del costante aumento delle certificazioni. Se nell'anno 2000-2001 i disabili certificati nella scuola italiana erano circa 127mila, dieci anni dopo erano circa 209 mila e negli anni successivi il loro numero ha continuato a crescere: circa 215mila nel 2011-2012, circa 223mila nel 2012-2013, circa 228mila nel 2013-2014, quasi 235mila nel 2014-2015, per 2/3 con disabilità qualificata come di tipo intellettuale<sup>18</sup>. Difficile dare una spiegazione di una crescita che non corrisponde certo al complessivo andamento delle iscrizioni. Se andando indietro nel tempo si poteva pensare a un progressivo venir meno della vergogna nell'iscrivere a scuola il figlio disabile o nel

<sup>15</sup> Cfr. Ianes D., *L'evoluzione dell'insegnante di sostegno. Verso una didattica inclusiva*, Erickson, Trento, 2014.

<sup>16</sup> Cfr. le citate *Linee guida* dove ad esempio nella Parte III parlando di *integrazione* anche si parla di *dimensione inclusiva della scuola*.

<sup>17</sup> Cfr. Franchi Scarselli G., *Gli alunni e gli studenti con disabilità, DSA e BES*, in Codini E.-Fossati A.-Frego Luppi S. A. (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 179.

<sup>18</sup> Fonte: Miur. Per i dati più recenti cfr. in particolare Miur-Servizio statistico, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità a. s. 2014-2015*, in [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it).

chiedere per lui la certificazione, i mutamenti culturali intervenuti rendono difficile il ricorso a una tale spiegazione per lo meno per la crescita degli ultimi anni. D'altra parte, anche risulta difficile spiegare una crescita così rilevante immaginandola corrispondente ad una crescita del numero dei disabili. Resta allora in campo sostanzialmente l'ipotesi che l'aumento sia dovuto a una sorta di convergenza tra famiglie, istituzioni scolastiche e aziende sanitarie nell'affrontare anche casi che in passato non sarebbero stati considerati come di handicap attraverso gli strumenti propri dell'integrazione scolastica dei disabili – in primis l'insegnante di sostegno – e dunque attraverso una logica di certificazione orientata a qualificare il più possibile come disabili minori con difficoltà in ambito scolastico ma *borderline* rispetto alla disabilità in senso stretto. E allora la logica della revisione della competenza prevista dal decreto n. 66 può configurarsi come volontà di ricondurre il fenomeno della disabilità nella scuola alle più ridotte "dimensioni" che ha lo stesso fenomeno a livello assistenziale e previdenziale attraverso un avvicinamento della struttura dell'organo decidente, così da contenere la spesa: i *borderline* non più certificati come disabili sarebbero pur sempre probabilmente degli studenti con bisogni educativi speciali (BES), ma la risposta alle loro esigenze sarebbe in tal caso "a costo zero" contemplando il ricorso a una programmazione individualizzata ma non la presenza del docente di sostegno<sup>19</sup>. Un orientamento certo discutibile, ma che in ogni caso per quanto qui interessa non può avere un impatto diretto sul tema dell'eguaglianza sostanziale come obiettivo della normativa.

## 7. Segue: limiti degli effetti del riferimento all'assistenza

Quanto poi ai riferimenti di vario tipo all'ambito assistenziale-previdenziale, va in generale osservato che, al di là della tradizione, nel contesto costituzionale è certo possibile ravvisare una finalizzazione anche di tale ambito all'eguaglianza sostanziale<sup>20</sup>. E la stessa legislazione ordinaria seppur lentamente si è mossa in tal senso. E se assumiamo in particolare come riferimento centrale la legge n. 328 del 2000, vediamo che tra gli obiettivi campeggia nell'articolo 1 l'assicurare «pari opportunità» e, per quel che riguarda più specificamente i disabili, che l'articolo 22 pone tra i livelli essenziali di prestazione gli «interventi per la piena integrazione delle persone disabili». Non rileva in questa sede la questione del senso di definire in tali termini i livelli essenziali; né quella dell'effettiva realizzazione degli impegni sanciti a livello normativo. Quello che conta per l'interpretazione sistematica di cui trattasi è che oggi l'assistenza appare nella sua definizione normativa strettamente legata, anche quando si tratta di disabili, alla logica del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione. Anche, in particolare, il Progetto individuale che si è visto valorizzato dal decreto n. 66 nella legge n. 328 è ai sensi dell'articolo 14 di quest'ultima strumento per «la piena integrazione della persona disabile». Va poi anche osservato incidentalmente a

<sup>19</sup> La categoria dei BES si è delineata nell'ordinamento scolastico a partire dalla Direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012: "Strumenti di intervento per gli alunni con Bisogni Educativi Speciali". Essa include i disabili certificati come tali ma anche altri soggetti comunque con bisogni educativi speciali come coloro che soffrono di disturbi specifici di apprendimento (DSA), sono penalizzati da situazioni di grave disagio sociale ecc.

<sup>20</sup> Cfr. Albanese A., *Diritto all'assistenza e servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 21-22 e 46 ss.



proposito del progetto de quo che, come è sempre avvenuto nell'applicazione dell'articolo 14, la predisposizione non potrà che restare per il disabile, e in particolare per il disabile certificato come tale in ambito scolastico, al di là della lettera del decreto n. 66 eventuale, legata al fatto che vi siano oggettivamente più interventi da coordinare, dovendosi altrimenti escludere un ricorso allo strumento totalmente contrario alla sua struttura.

Infine, per concludere, non va trascurato che il decreto n. 66 non sostituisce la legge n. 104; la integra, ne modifica alcune disposizioni, ma non la sostituisce, né ne scalfisce la centralità nel sistema, in generale e anche per quel che riguarda la scuola, per cui i riferimenti insistenti all'assistenza, come i mutamenti terminologici, restano pur sempre propri solo di un intervento legislativo particolare, non in generale della disciplina.

## **8. Conclusioni**

Rispetto all'ipotesi che si è formulata si deve allora concludere nei seguenti termini.

Il decreto n. 66 propone molteplici elementi coerenti con un'interpretazione sistematica della disciplina del rapporto tra i disabili e la scuola nel segno della mera accoglienza eventualmente orientata alla socializzazione o al benessere.

Tuttavia, tali elementi – di varia natura come si è visto concernendo la terminologia così come la certificazione e in generale i legami della disciplina con quella assistenziale – non impongono di abbandonare nell'interpretazione sistematica della disciplina la logica connotante la legge n. 104 dell'integrazione secondo la linea del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione.

L'interpretazione deve essere costituzionalmente orientata. E nel sistema costituzionale la scuola con ricordato in apertura deve essere fattore di crescita della persona attraverso l'apprendimento, anche quando si tratta di portatori di handicap. Dunque va valorizzata la possibilità di un'interpretazione in tal senso.