



SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA:
“LA DOVEROSITÀ DEI DIRITTI: ANALISI DI UN OSSIMORO COSTITUZIONALE?” UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI “SUOR ORSONA BENINCASA” DI NAPOLI – 18 OTTOBRE 2018

IL DIRITTO/DOVERE ALL'INCLUSIONE SCOLASTICA*

GIUDITTA MATUCCI

SOMMARIO: 1. La progressiva affermazione dell'inclusione scolastica fra Costituzione e legislazione ordinaria. – 2. Il diritto/dovere all'inclusione scolastica.

1. La progressiva affermazione dell'inclusione scolastica fra Costituzione e legislazione ordinaria

Scopo del presente intervento è indagare sul diritto/dovere all'inclusione scolastica quale declinazione del diritto/dovere all'istruzione. Prima di esplorare la duplice dimensione di diritto/dovere di tale situazione giuridica soggettiva, s'impone, tuttavia, di chiarire cosa s'intenda per inclusione scolastica. Esso, intanto, non è un mero problema giuridico, ma anche, e, forse, prima ancora, un problema pedagogico. Non si tratta, peraltro, di un concetto statico, ma di un concetto dinamico, risultato di un lungo e articolato processo evolutivo, che si ritiene tuttora in divenire.

Non essendo questa la sede per illustrare il significato che l'inclusione scolastica ha assunto nell'ambito pedagogico, si procederà a ricostruirne la portata a partire dal quadro giuridico-costituzionale¹.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

¹ Per un'introduzione, M. Falanga, *Diritto scolastico. Analisi e profilo*, Brescia 2017, 261 ss. Cfr., altresì, C. Hanau, S. Nocera, voce *Handicap*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino 1999, 402 ss.; G.A. Ferro, *Diritto allo studio e integrazione scolastica dei soggetti diversamente abili*, in *Studi in onore di*

La giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, definisce l'inclusione scolastica come condizione preliminare e indispensabile per la realizzazione dell'inclusione sociale². In tal senso, essa s'inquadra, anzitutto, nell'ambito del progetto costituzionale, delineato dagli artt. 2, e 3, secondo comma, della Carta fondamentale, volto a costruire una società *altra* rispetto a quella uscita "martoriata" dall'esperienza fascista, una società *aperta*, capace di accogliere le tante forme di diversità presenti nella realtà sociale e di valorizzarle quale espressione di ricchezza³.

Ma è all'interno della cosiddetta "Costituzione scolastica" che tale esigenza di tutela trova un più esplicito riconoscimento. Così è a partire dall'art. 34, primo comma, Cost., per cui «la scuola è aperta a tutti», principio che dottrina e giurisprudenza hanno ricostruito nel senso del diritto all'accesso indiscriminato e effettivo alla istituzione scolastica⁴, posto che la stessa Costituzione provvede a

Luigi Arcidiacono, Torino 2010, III, 1373 ss.; C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli 2011; L. Nannipieri, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC* 3/2012, 1 ss.; S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano 2012; G. Arconzo, *Il diritto allo studio delle persone con disabilità dalla Riforma Gentile ai giorni nostri*, in E. Borgonovi, R. Garbo, L. Sbattella (a cura di), *Cald. Una rete per l'inclusione. Scritti in ricordo di Walter Fornasa*, Milano 2016, 21 ss., e Id., *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in G. Arconzo, M. D'Amico (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano 2013, 17 ss.; E. Boscolo, *Istruzione e inclusione*, in *Munus* 2014, 165 ss.; 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 F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, I, Napoli 2014, 1 ss.; L. Buscema, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC* 4/2015, 1 ss.; G. Matucci, *Lo statuto costituzionale del minore d'età*, Padova 2015, 95 ss.; Id., *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano 2016, 298 ss.; Id., "Buona Scuola": *l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, in *Osservatorio AIC* 3/2017, 1 ss., e Id., *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano 2019, 97 ss.; F. Masci, *L'inclusione scolastica dei disabili*, in *Costituzionalismo.it* 2/2017, 133 ss.; M. Benvenuti, "La scuola è aperta a tutti"? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi.it* 4/2018, 99 ss., e M. Bruschi, S. Milazzo, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma normativo e scelte inclusive*, in *Federalismi.it* 2/2018, 2 ss.

² Cfr., nella giurisprudenza costituzionale, *ex plurimis*, le sentt. Corte cost., 21 maggio 1975, n. 125, in *Giur. cost.* 1975, 1297 ss.; Id., 2 giugno 1983, n. 163, *ivi* 1983, I, 907 ss.; Id., 8 giugno 1987, n. 215, *ivi* 1987, 1615 ss., con nota di R. Belli, *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, e Id., 26 febbraio 2010, n. 80, *ivi* 2010, 879 ss.; nella giurisprudenza amministrativa, fra le tante, la sent. Cons. St., Sez. VI, 3 maggio 2017, n. 2023, in *Diritto & Giustizia* 2017 (s.m.).

³ Cfr., da ultimo, M. Dogliani, C. Giorgi, *Art. 3 Costituzione italiana*, Roma 2017, spec. 6.

⁴ In giurisprudenza, v., per tutte, la sent. Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215, cit., 1615 ss. Secondo il par. 6 del *Considerato in diritto*, «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, primo comma, 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. Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell'art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona». In dottrina, A. Poggi, *Art. 34 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti

declinarlo in due direzioni: l'una, riferita alle situazioni di disagio socio-economico e culturale, contemplate dall'art. 34, ai commi secondo, terzo e quarto, e l'altra, rappresentata dalle situazioni di disagio psicofisico e intellettuale, oggetto di tutela espressa all'art. 38, terzo comma, Cost.⁵

E', però, a livello di legislazione ordinaria che l'inclusione scolastica si è andata progressivamente affermando secondo un processo che, ad avviso di chi scrive, deve ritenersi articolato in tre tappe fondamentali: la prima, volta a promuovere l'inserimento degli alunni/studenti con disabilità all'interno dell'istituzione scolastica; la seconda, diretta a assicurarne l'integrazione, e la terza, destinata a garantire l'inclusione⁶.

La prima tappa coincide, per lo più, con le riforme degli anni Settanta, in particolare con l'entrata in vigore della legge 4 agosto 1977, n. 517⁷, che, abolendo le classi cosiddette "differenziali"⁸, consente l'inserimento degli alunni/studenti con disabilità nelle classi "comuni". Per *inserimento* s'intende «la presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario»⁹, quindi la mera giustapposizione dell'individuo in un ambiente standardizzato che non subisce trasformazioni o adattamenti particolari in risposta ai suoi peculiari bisogni.

Vero è, d'altra parte, che la legge 517/1977 già istituiva l'insegnante specializzato con funzioni di sostegno, ma sarà soltanto con la legge 5 febbraio 1992, n. 104¹⁰ che tale figura raggiungerà la sua più compiuta espressione¹¹.

Si tratta di un periodo di grande fermento culturale, lo stesso, per intendersi, che vedrà l'approvazione della legge 13 maggio 1978, n. 180¹², meglio nota come

(a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 704, e Q. Camerlengo, *Art. 34 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 341 s. Più di recente, M. Benvenuti, *Art. 34 Cost.*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna 2018, 228 s., e Id., "La scuola è aperta a tutti"? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, cit., 99 ss. Nella letteratura più risalente, U. Pototschnig, voce *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, 96 ss.

⁵ Su cui L. Violini, *Art. 38 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 790 s.; C. Tripodina, *Art. 38 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 374, e G. Arconzo, *Art. 38 Cost.*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, cit., 255 s.

⁶ Per una ricostruzione in tal senso, cfr. G. Matucci, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, cit., 97 ss.

⁷ 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»).

⁸ Le classi "differenziali" sono state istituite dagli artt. 11 e 12 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859 («Istituzione e ordinamento della scuola media statale»). La legge 18 marzo 1968, n. 444 («Ordinamento della scuola materna statale») creava, invece, sezioni o, per i casi più gravi, scuole "speciali" per i bambini dai tre ai cinque anni afflitti da disturbi dell'intelligenza o del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali.

⁹ Così, A. Canevaro, D. Ianes, *Liberi commenti alle Leggi 517/77 e 104/92*, in D. Ianes, A. Canevaro (a cura di), *Lontani da dove? Passato e futuro dell'inclusione scolastica in Italia*, Trento 2017, 112.

¹⁰ Legge 5 febbraio 1992, n. 104 («Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»).

¹¹ Il modello d'integrazione scolastica che si regge sulla figura dell'insegnante di sostegno specializzato, già introdotto, invero, dalla legge 517/1977, rimarrà a lungo disatteso, data l'ampia discrezionalità della pubblica amministrazione e il valore meramente orientativo delle rispettive norme legislative. Così, S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, cit., 180 s. Cfr. B. Cavaliere, *Il diritto allo studio e all'istruzione dei soggetti handicappati. Quale diritto?*, in *Riv. giur. scuola* 1992, 652.

legge “Basaglia”, che promuove il superamento del sistema manicomiale e della logica della segregazione.

Significativo, in tale periodo, è anche il contributo della giurisprudenza costituzionale: il riferimento va, anzitutto, alla nota sent. Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215¹³, che influenzerà in modo determinante l’evoluzione dell’ordinamento in materia. Muovendo dal superamento in sede scientifica dell’idea della totale irrecuperabilità delle persone con disabilità, la Corte costituzionale afferma che la partecipazione di tali persone ad un processo educativo con insegnanti e compagni normodotati ne favorisce la socializzazione e il recupero; precludere a tali soggetti l’accesso agli istituti d’istruzione superiore sulla base di una mera presunzione d’incapacità senza aver predisposto misure idonee a rimediare alla loro iniziale posizione di svantaggio significa considerare come insuperabili ostacoli che, al contrario, la Repubblica e le istituzioni hanno il dovere di eliminare ai sensi dell’art. 3, secondo comma, Cost.

Si pongono, così, le basi per il passaggio a quella che si è riconosciuta essere la seconda tappa del cammino del nostro ordinamento verso l’inclusione, ovvero l’integrazione.

La legge 104/1992 promuove l’integrazione scolastica dell’alunno/studente con disabilità in un quadro più ampio volto, in ultima istanza, ad assicurarne l’integrazione sociale. Per *integrazione* s’intende la presenza di un soggetto con bisogni particolari in un contesto ordinario cui egli è in grado di adattarsi attraverso la fruizione di una serie di misure di tutela, di “correttivi”, che gli vengono riconosciuti dall’ordinamento stesso in attuazione del principio di uguaglianza sostanziale sancito dall’art. 3, secondo comma, Cost.¹⁴ Tali strumenti, secondo la nota logica delle azioni positive o delle discriminazioni “a rovescio”, consentono di riportare coloro i quali versano in una posizione iniziale di svantaggio ai medesimi punti di partenza degli altri che si trovano in una (presunta) condizione di normalità sì da poter realizzare appieno la propria personalità e partecipare effettivamente allo sviluppo della società¹⁵.

Sono tali il Piano Educativo Individualizzato, meglio noto come PEI, e l’insegnante di sostegno specializzato¹⁶. Se il primo consente di calibrare gli obiettivi del percorso formativo del singolo sulla base dei suoi specifici bisogni¹⁷, il secondo

¹² Legge 13 maggio 1978, n. 180 («Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori»).

¹³ Sent. Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215, cit., 1615 ss.

¹⁴ Per A. Canevaro, D. Ianes, *Liberi commenti alle Leggi 517/77 e 104/92*, cit., 112, l’integrazione è «la presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario che viene adattato ai bisogni del soggetto integrato». La fruizione di misure di tutela rappresenterebbe, allora, una forma di adattamento del contesto scolastico ai bisogni specifici degli alunni/studenti con handicap. Diversamente, secondo l’opinione di chi scrive, la predisposizione in via soltanto eccezionale di queste misure non presuppone la trasformazione dell’ambiente educativo in funzione dei bisogni particolari di tali studenti, ma comporta, ancora, l’adattamento degli svantaggiati, attraverso tali strumenti, ad un ambiente che rimane pur sempre quello *standard*.

¹⁵ Cfr., ancora, la sent. Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215, cit., 1615 ss.

¹⁶ Su cui, rispettivamente, gli artt. 12, quinto comma, e 13, sesto comma, della legge 104/1992. Per approfondimenti in tema, sia consentito rinviare a G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, cit., 315-319, e Id., *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, cit., 112-116.

¹⁷ Secondo la versione originaria dell’art. 12, quinto comma, della legge 104/1992, il PEI presuppone la “diagnosi funzionale” e il “profilo dinamico funzionale” (su cui, rispettivamente, gli artt. 3 e 4 del d.p.r. 24 febbraio 1994, «Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap»). La “diagnosi funzionale” è la «la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico dell’alunno in situazione di handicap»: essa è redatta da un’unità di valutazione multidisciplinare, composta dal medico specialista nella patologia segnalata,

rappresenta la figura volta a coadiuvare i docenti della classe con l'apporto delle sue competenze¹⁸: una figura, la cui coessenzialità rispetto all'effettività del diritto all'istruzione dell'alunno/studente con disabilità è stata ampiamente ribadita dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, anche a fronte di esigenze di bilancio¹⁹.

Secondo la Corte costituzionale, il personale docente specializzato adempie alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno» a favore di chi abbia una disabilità²⁰: per quanto ampia sia la discrezionalità di cui gode il legislatore nell'individuare tali misure²¹, tale potere non ha carattere assoluto e trova un limite nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»²².

dal neuropsichiatra infantile, dal terapeuta della riabilitazione, dagli operatori dei servizi sociali. Secondo l'art. 12, quinto comma, della legge 104/1992, il "profilo dinamico funzionale" «indica le caratteristiche fisiche, psichiche e sociali ed affettive dell'alunno e pone in rilievo sia le difficoltà di apprendimento conseguenti alla situazione di handicap e le possibilità di recupero, sia le capacità possedute che devono essere sostenute, sollecitate e progressivamente rafforzate e sviluppate nel rispetto delle scelte culturali della persona handicappata». In definitiva, esso illustra «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)» (così, l'art. 4, primo comma, del d.p.r. 24 febbraio 1994). Se la "diagnosi funzionale" è, dunque, per così dire, la "fotografia" dello stato di handicap, il "profilo dinamico funzionale" è la sua "proiezione evolutiva" (così, A. Avon, voce *Handicap*, in S. Auriemma (a cura di), *Repertorio 2005: dizionario normativo annuale della scuola*, Napoli 2005, 393; cfr. S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, cit., 271).

¹⁸ Secondo l'art. 13, sesto comma, della legge 104/1992, «gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano 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». Per la sent. Cass. civ., SS. UU., 25 novembre 2014, n. 25011, in *Giur. cost.* 2015, 1475 ss., l'insegnante di sostegno specializzato è «una figura che - assumendo la contitolarità della classe o delle sezioni in cui opera, partecipando a pieno titolo alla programmazione educativa e didattica - è chiamata a compiere la sua attività, non rapportandosi isolatamente con l'alunno disabile, ma a favorirne, in collaborazione con l'insegnante curricolare, l'integrazione con l'intera classe» (così, il par. 2.5 del *Considerato in diritto*).

¹⁹ Nella giurisprudenza costituzionale, oltre alla citata sent. Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215, si rammentano, in particolare, le sentt. Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 52, e Id., 22 giugno 2000, n. 226, entrambe in *Giur. cost.* 2000, rispettivamente alle pp. 413 ss. e 1773 ss.; Id., 4 luglio 2008, n. 251, e Id., 23 dicembre 2008, n. 431, entrambe in *Giur. cost.* 2008, rispettivamente alle pp. 2931 ss. e 4877 ss., e Id., 26 febbraio 2010, n. 80, cit., 879 ss. Quest'ultima dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 414, della legge finanziaria 2008, «nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza di classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente». Nella giurisprudenza amministrativa, fra le altre, la sent. Cons. St., Sez. VI, 21 aprile 2010, n. 2231, in *Giur. cost.* 2010, 1827 ss., con nota di F. Madeo, *Insegnante di sostegno: possibile presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave* (cfr., altresì, F. Girelli, *L'assegnazione delle ore di sostegno agli studenti disabili nel seguito delle decisioni d'incostituzionalità*, appendice a C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., e Id., *Sul seguito delle decisioni d'incostituzionalità: il caso delle ore di sostegno per gli studenti disabili*, in *Rivista AIC* 1/2011, 1 ss.).

²⁰ Così la sent. Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80, cit., par. 4 del *Considerato in diritto*. Cfr., altresì, la sent. Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 52, cit., par. 3 del *Considerato in diritto*.

²¹ Così, ancora, la sent. Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80, cit., par. 4 del *Considerato in diritto*. Cfr., altresì, le sentt. Corte cost., 4 luglio 2008, n. 251, cit., 2931 ss.; Id., 23 dicembre 2008, n. 431, cit., 4877 ss., e l'ord. Id., 23 ottobre 2009, n. 269, *ivi* 2009, 3796 ss.

²² Così, ancora, la sent. Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80, cit., par. 4 del *Considerato in diritto*. Cfr., altresì, le sentt. Corte cost., 22 giugno 2000, n. 226, cit., 1773 ss.; Id., 4 luglio 2008, n. 251, cit., 2931 ss., e Id., 23 dicembre 2008, n. 431, cit., 4877 ss. Ancor più esplicita è la sent. Corte cost., 16 dicembre

Negli stessi anni, a livello internazionale ed europeo sono approvati alcuni documenti che saranno destinati a modificare ulteriormente lo scenario culturale. Fra questi, la Dichiarazione di Salamanca del 1994 in tema di *Special Educational Needs*²³ e la Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità del 2006²⁴. Quest'ultima, in particolare, introduce un nuovo concetto di disabilità e fissa alcuni principi destinati a ispirare la legislazione dei paesi aderenti in materia.

Per ciò che concerne il primo profilo, il documento, intanto, segna il superamento della rigida concezione medico-clinica della condizione di disabilità, che a lungo ha dominato il retroterra culturale del nostro come di altri ordinamenti, per abbracciare l'idea secondo la quale tale condizione avrebbe, in realtà, una connotazione "mista", in parte, medico-clinica, e, in parte, socio-culturale. Essa, cioè, non è più intesa come espressione di una condizione patologica imputabile esclusivamente al singolo, ma è il prodotto dell'interazione fra individuo e ambiente, sicché, per usare il linguaggio della nostra Costituzione, ove s'intendano rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della personalità del singolo e alla sua effettiva partecipazione sociale, occorre agire, anzitutto, sull'ambiente²⁵.

A inibire la realizzazione piena ed effettiva della personalità individuale all'interno della società non è soltanto la particolare situazione sanitaria in cui versa l'individuo, che lo pone in uno stato di minorità rispetto ad una presunta condizione di normalità in cui versa la generalità dei consociati, ma è la situazione personale calata in un preciso contesto socio-culturale e ambientale: questo, infatti, è il significato da attribuire all'art. 1 della Convenzione ONU del 2006 là dove, mentre definisce il concetto di disabilità, pone l'accento sull'«interazione con varie barriere» e, dunque, sul rapporto fra l'individuo e l'ambiente.

La trasformazione del concetto di disabilità si riflette, altresì, nel linguaggio, giacché soggetto di diritto non è il minorato, l'handicappato o il disabile, come il legislatore ha usato definirlo nel tempo, ma è la *persona* con disabilità. La disabilità, cioè, non va intesa come condizione che assorbe, fino a neutralizzare totalmente, l'identità dell'individuo, ma è una delle tante variabili dell'essere umano: così, chi ne sia afflitto, quale che sia la forma di disabilità interessata, è, anzitutto, *persona*, ossia

2016, n. 275, ivi 2016, 2330 ss., con note di L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, e di A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, che, invero, affronta il tema, diverso ma affine, del servizio di trasporto degli studenti con disabilità: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Cfr., nella giurisprudenza amministrativa, la sent. Cons. St., Ad. Plen., 12 aprile 2016, n. 7, in *Foro it.* 2016, 11, III, 585 ss.

²³ Il *Salamanca Statement and Framework for action on Special Needs Education*, meglio noto come *Salamanca Declaration*, firmato dall'UNESCO il 10 giugno 1994, reca principi, politiche e pratiche in materia di educazione e di esigenze educative speciali.

²⁴ La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata dall'ONU a New York il 13 dicembre 2006. In argomento, v. anche G. Matucci, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, cit., 104-107.

²⁵ Per approfondimenti, L. Busatta, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di diritto diseguale*, in F. Cortese, M. Tomasi (a cura di), *Le definizioni nel diritto*, Napoli 2016, 335 ss., e A. Lorenzetti, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in M. Della Morte (a cura di), *La diseguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli 2016, 173 ss. Cfr., altresì, A. Di Carlo, E. Stradella, *Disabilità e tecnologie innovative: alcuni spunti di riflessione*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà. Il dopo di noi tra regole e buone prassi*, Bologna 2012, 347 ss.

un soggetto dotato di risorse e di potenzialità che debbono potersi esprimere appieno, nel rispetto delle proprie peculiarità.

Oltre ad essersi fatta portatrice di un nuovo modo d'intendere la disabilità, la Convenzione, si diceva, ha introdotto due criteri, apparentemente opposti ma complementari, che valgono ad ispirare la legislazione e le pratiche degli Stati aderenti in materia: il principio dell'accomodamento ragionevole e quello della progettazione universale.

Secondo l'art. 2 del presente trattato, l'accomodamento ragionevole «indica le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali». Detto principio, declinato nell'ambito dell'istruzione, impegna le istituzioni a mettere in atto tutte le misure che si rendono necessarie «per andare incontro alle esigenze individuali», sempre che vi sia un rapporto di proporzionalità fra mezzi e fini²⁶.

La progettazione universale indica «la progettazione (e realizzazione) di prodotti, ambienti, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate». In ogni caso, la progettazione universale «non esclude dispositivi di ausilio per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari».

In definitiva, la creazione di un modello educativo accogliente e inclusivo presuppone il bilanciamento fra tali esigenze, opposte ma complementari. Se, infatti, il principio dell'accomodamento ragionevole non importa una trasformazione dell'ambiente educativo in funzione dei bisogni specifici del singolo, che, tuttavia, sono appagati attraverso il riconoscimento di una serie di misure di tutela, di «correttivi», che consentono allo stesso soggetto di adattarsi a quell'ambiente, il principio della progettazione universale presuppone, all'opposto, di creare uno spazio educativo che sia capace di adattarsi *ab initio*, preventivamente, alle tante, e varie, situazioni di diversità presenti all'interno del gruppo-classe. Non è, dunque, l'individuo che si adatta all'ambiente, ma è l'ambiente che si adatta all'individuo, essendo congegnato per poter accogliere la più vasta gamma di situazioni possibili. Tale ultimo principio è alla base, come si vedrà, dell'*Education for all* e del *Universal Design for Learning*²⁷.

Mentre muta lo scenario giuridico internazionale, nuovi fermenti si registrano nel dibattito pedagogico sulla scorta degli sviluppi delle neuroscienze. Si prepara, così, l'ingresso in quella che si è definita essere la terza tappa nel cammino verso la realizzazione di una scuola «aperta a tutti»: l'inclusione.

Secondo la più attenta dottrina pedagogica, l'*inclusione* non è una esigenza propria ed esclusiva dell'area della disabilità, ma va interpretata nel senso più ampio del termine con riguardo a tutti gli alunni, nessuno escluso, pena il rischio di trascurare problemi di altra natura ma ugualmente impattanti sulla sfera di apprendimento individuale: si pensi alle tante situazioni che possono nascere dalle relazioni, dalle culture o, più in generale, dai contesti di riferimento²⁸.

²⁶ Così, l'art. 24, par. 2, lett. c), della Convenzione internazionale dei diritti delle persone con disabilità.

²⁷ Su cui A. Meyer, D.H. Rose, D. Gordon, *Universal Design for Learning. Theory and Practice*, Wakefield, MA, CAST Professional Publishing, 2014.

²⁸ Così, T. Booth, M. Ainscow, *L'index per l'inclusione*, trad. it., Trento 2008, 107.

In definitiva, la specificità dello stile di apprendimento inizia ad essere interpretata come una condizione propria dell'essere umano, vi sia, o meno, una situazione patologica in atto, e la diversità inizia ad essere finalmente intesa come una caratteristica *costitutiva* dell'individuo²⁹.

Ebbene, in questo nuovo clima di apertura, all'interno del nostro ordinamento sono approvati due documenti di sicuro rilievo: la legge 8 ottobre 2010, n. 170, recante «Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico», e la dir. min. 27 dicembre 2012, in tema di «Strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica».

Secondo la legge 170/2010, si definiscono disturbi specifici di apprendimento (di seguito, DSA) la dislessia, la disgrafia, la disortografia e la discalculia. Si tratta di condizioni che possono ben manifestarsi in presenza di capacità cognitive adeguate e in assenza di patologie neurologiche e di *deficit* sensoriali, ma possono in ogni caso costituire una limitazione importante per alcune attività della vita quotidiana³⁰.

La normativa riconosce una serie di misure finalizzate ad assicurare il godimento effettivo del diritto all'istruzione degli alunni/studenti certificati DSA, e a favorirne il successo scolastico, riducendo i disagi relazionali ed emozionali connessi. Principale strumento di tutela è il cosiddetto Piano Didattico Personalizzato (PDP): esso consente di accedere a un percorso formativo ritagliato "su misura" dell'interessato, che tenga conto, cioè, delle sue caratteristiche personali e del suo stile di apprendimento, aprendogli la possibilità di fruire di misure compensative ed eventualmente dispensative³¹. Tale strumento opera quale garanzia del principio di flessibilità didattica che, secondo le «Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento», allegate al decr. min. 12 luglio 2011, si esprime, anzitutto, attraverso il riconoscimento del diritto a una didattica individualizzata e personalizzata: diritto, questo, che si ritiene essere il "nucleo forte" del diritto all'istruzione inclusiva³².

Accanto alla legge 170/2010 v'è poi, si diceva, la dir. min. 27 dicembre 2012, provvedimento che estende il principio della flessibilità didattica, e il diritto ad una

²⁹ Si veda, in tal senso, l'interessante contributo di M. Ferrari, *Promuovere la consapevolezza della costitutiva diversità nell'uguaglianza: una questione pedagogica*, in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, cit., 27 ss.

³⁰ Così, l'art. 1, primo comma, della legge 8 ottobre 2010, n. 170.

³¹ In argomento, 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 Quad. cost.* 2011, 1 ss., e Id., *I diritti delle persone con dislessia e altri disturbi specifici dell'apprendimento. Un bilancio a quattro anni dalla entrata in vigore della legge n. 170 del 2010*, in A. Cardinaletti, F. Santulli, E. Genovese, G. Guaraldi, E. Ghidoni (a cura di), *Dislessia e apprendimento delle lingue. Aspetti linguistici, clinici e normativi*, Trento 2014; G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, cit., 298 ss.

³² Secondo le «Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento», allegate al decr. min. 12 luglio 2011, individualizzazione e personalizzazione non sono sinonimi. L'individualizzazione presuppone il raggiungimento di mete comuni attraverso percorsi d'insegnamento differenziati: l'obiettivo, in questo caso, è l'acquisizione delle competenze fondamentali del curriculum. La personalizzazione prevede il raggiungimento di mete personali diversificate, in quanto espressione di aree di eccellenza dell'alunno, attraverso percorsi d'insegnamento differenziati: lo scopo, in questo caso, è lo sviluppo da parte di ciascuno dei propri personali talenti. Sul significato e la portata del diritto a una didattica individualizzata e personalizzata secondo il diritto vigente, G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, cit., 298 ss. Cfr., altresì, Id., *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, cit., 97 ss.

didattica individualizzata e personalizzata, all'intera area dei cosiddetti Bisogni Educativi Speciali (di seguito, BES). Così, la possibilità di fruire del PDP, e di un percorso formativo calibrato sui propri specifici bisogni, è estesa non solo agli alunni/studenti con disabilità certificata ai sensi della legge 104/1992, e agli alunni/studenti con DSA certificati alla stregua della legge 170/2010, ma anche a coloro che versino in una condizione di svantaggio socio-economico, linguistico e culturale (è il caso, ad esempio, degli stranieri e degli adottati)³³.

In generale, a meno che non integrino forme di disabilità certificabili ai sensi della legge 104/1992, l'accertamento di tali condizioni non consente di accedere alle provvidenze e alle misure di tutela previste dalla stessa legge (si pensi all'insegnante di sostegno): si realizza, piuttosto, un diverso canale di "cura educativa" nella prospettiva della presa in carico dell'alunno/studente con BES da parte di tutti e ciascuno dei docenti assegnati alla classe, non solo da parte dell'insegnante di sostegno³⁴.

In sintesi, secondo la ricostruzione svolta in queste pagine, l'inclusione non è una esigenza propria ed esclusiva dell'area della disabilità certificata, ma è un bisogno che investe l'intera, e variegata, utenza scolastica, posto che tante, e molteplici, sono le situazioni capaci di interferire con il processo di apprendimento dell'individuo. Questa, in effetti, era una delle ambizioni espresse dalla riforma cosiddetta della "Buona Scuola", di cui alla legge 13 luglio 2015, n. 107³⁵: ambizioni che, in buona parte, sono rimaste disattese dai successivi decreti attuativi³⁶.

Ebbene, l'*excursus* condotto fino ad ora fornisce gli elementi indispensabili per esplorare la duplice dimensione, di diritto e dovere, della situazione giuridica soggettiva in esame. Ciò sarà oggetto del prossimo paragrafo.

2. Il diritto/dovere all'inclusione scolastica

La digressione storica compiuta nelle pagine precedenti consente di svolgere alcune riflessioni concernenti, anzitutto, l'inclusione scolastica intesa come situazione

³³ Così, il par. 1, p. 2, della dir. min. 27 dicembre 2012. Cfr., altresì, la circ. min. 6 marzo 2013, n. 8 («Direttiva ministeriale 27 dicembre 2012: "Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica". Indicazioni operative») e la Nota prot. 22 novembre 2013, n. 2563 («Strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali. A.S. 2013/2014. Chiarimenti»).

³⁴ Così, ancora, la Nota prot. 22 novembre 2013, n. 2563, p. 2.

³⁵ Secondo l'art. 1, settimo comma, lett. l) e p), della legge 13 luglio 2015, n. 107 («Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti»), fra gli obiettivi delle istituzioni scolastiche vi sono il potenziamento dell'inclusione e del diritto allo studio degli studenti con BES e la valorizzazione di percorsi formativi individualizzati riferiti, in generale, a tutti gli alunni/studenti.

³⁶ Non solo, infatti, il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 circoscrive le novità in tema d'inclusione scolastica agli studenti con disabilità certificata, ma anche gli altri decreti d'interesse - ossia il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 62, in tema di valutazione, certificazione delle competenze ed esami di Stato, e il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59, sulla formazione degli insegnanti della scuola secondaria - si allontanano in misura significativa dal concetto di inclusione in senso lato intesa: il primo, escludendo ogni riferimento agli studenti con BES non certificati; il secondo, riservando i percorsi di formazione specializzata sulle tematiche dell'inclusione ai soli insegnanti di sostegno specializzati. Per approfondimenti, sia consentito rinviare a G. Matucci, "Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, cit., 1 ss. Cfr. M. Bruschi, S. Milazzo, L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma normativo e scelte inclusive, cit., 2 ss.

giuridica soggettiva *attiva*, ossia quale espressione di un diritto individuale riconosciuto all'interno della Carta fondamentale. Si ritiene, infatti, che tale diritto abbia subito una progressiva espansione, tanto sotto il profilo soggettivo, quanto sotto il profilo oggettivo. Sotto il profilo *soggettivo*, il diritto, dapprima riconosciuto in via eccezionale agli alunni/studenti con disabilità certificata, è stato via via riconosciuto agli alunni/studenti con DSA certificati e agli studenti con BES. Sotto il profilo *oggettivo*, quello che inizialmente si palesava come diritto al mero *inserimento* degli alunni/studenti con disabilità certificata nelle classi "ordinarie", insieme agli alunni normodotati, ha prima lasciato spazio al diritto all'*integrazione* e, quindi, al diritto all'*inclusione*.

Gli studi compiuti nel dibattito pedagogico nel solco dei progressi maturati nel campo delle neuroscienze pongono ora le basi per compiere un passaggio ulteriore nel processo evolutivo che ha interessato il diritto all'inclusione scolastica. Studi autorevoli dimostrano che ciascuno di noi ha uno stile ed un modo di apprendere che gli deriva da una molteplicità di fattori, quali sono la fisionomia cerebrale e l'ambiente di vita: ciò, indipendentemente dalla sussistenza di una condizione patologica³⁷. In tale prospettiva, quella che si assume essere una situazione di "normalità" appare, in realtà, una mera presunzione. Così, il diritto in esame, classicamente ricondotto sul piano *soggettivo* alla sola area della disabilità, si avvia ad essere riconosciuto a tutti gli studenti, senza eccezioni, ma con particolare attenzione a coloro che versano in condizioni di fragilità.

Sul piano *oggettivo*, il percorso compiuto sino ad oggi, che si è sintetizzato attraverso i tre passaggi fondamentali: inserimento/integrazione/inclusione, spinge verso il raggiungimento di una meta ulteriore: quella della *universalizzazione* o, se si preferisce, della *accessibilità universale*. Così, se il modello inclusivo presuppone comunque, attraverso il riconoscimento *ex post* di appositi "correttivi", un'opera di adattamento dell'alunno/studente con difficoltà ad un contesto che rimane quello *standard*, un sistema che aspiri a definirsi universale muove dalla prospettiva opposta: che sia la scuola, cioè, a trasformarsi, ad adattarsi *ex ante* alle esigenze di tutti e di ciascuno. Un ambiente educativo universale deve essere preventivamente immaginato e costruito, sì da accogliere il numero più ampio di utenti possibili, e da aprirsi ai tanti, e vari, bisogni presenti nella realtà sociale³⁸. Ciò, secondo la teoria del *Universal Design for Learning*, si realizza attraverso l'adozione di una pluralità di strategie

³⁷ Fra gli altri, E. Morin, *La conoscenza della conoscenza*, trad. it., Milano 1989; E. Frauenfelder, *Pedagogia e biologia: una possibile alleanza*, Napoli 2001; E. Frauenfelder, F. Santoianni, M. Striano, *Introduzione alle scienze bioeducative*, Roma-Bari 2004; A. Oliverio, *Geografia della mente. Territori cerebrali e comportamenti umani*, Milano 2008; Id., *Neuropedagogia. Cervello, esperienza, apprendimento*, Firenze 2015, e Id., *Neuroscienze e Educazione*, in *Research Trends in Humanities. Education & Philosophy* 5/2018, 1 ss.; F. Cambi, *Neuroscienze e pedagogia: quale rapporto?*, in *Studi sulla formazione* 1/2011, 19 ss.; P.C. Rivoltella, *Neurodidattica. Insegnare al cervello che apprende*, Milano 2012; E. Frauenfelder, P.C. Rivoltella, P.G. Rossi, M. Sibilio, *Bio-education, simplicity, neuroscience and enactivism. A new paradigm?*, in *Education Science & Society* 4(1)/2013, 11 ss., e J.G. Geake, *Il cervello a scuola. Neuroscienze e educazione tra verità e falsi miti*, trad.it., Trento 2016.

³⁸ Se, infatti, ai sensi dell'art. 34, primo comma, Cost., la scuola è aperta a *tutti*, essa deve essere aperta a *ciascuno*: così, «ribaltando l'assunto idealistico secondo il quale dovrebbe lo studente adeguarsi alla scuola» (F. Coccozza, *Accentramento e decentramento nell'amministrazione della pubblica istruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1975, 1112, nt. 25), deve essere la scuola ad adeguarsi allo studente, valorizzando le potenzialità di ognuno (G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, cit., 304; cfr. M. Benvenuti, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli 2014, 158).

didattiche differenziate, ossia attraverso la messa in atto di tante, e varie, modalità di approccio didattico, sì che tutti, e ciascuno, all'interno del gruppo-classe siano messi nelle condizioni di accedere al tema proposto, in condizioni di parità con altri e, dunque, indipendentemente dalle condizioni di partenza³⁹.

Tale modello, sul piano giuridico-costituzionale, trova la sua ispirazione, ed il suo fondamento, nel principio, sancito dall'art. 34, primo comma, Cost., per cui la «scuola è aperta a tutti» e a ciascuno, e, come si vedrà qui appresso, nella vocazione solidal-universalistica della nostra Carta fondamentale. In tal senso, le due dimensioni, di diritto e dovere, della situazione giuridica soggettiva appaiono intimamente collegate fra loro. Anzi, si può dire che il processo di progressiva espansione che ha interessato il diritto (la dimensione attiva di tale situazione) abbia comportato il crescente rafforzamento della sua dimensione (passiva) di doverosità.

Un riscontro in tal senso è già presente, invero, nella nostra giurisprudenza costituzionale là dove afferma il principio dell'edilizia accessibile. Secondo la sent. Corte cost., 10 maggio 1999, n. 167⁴⁰, «l'accessibilità [...] è divenuta una *qualitas* essenziale degli edifici privati di nuova costruzione ad uso di civile abitazione, quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, *preventivamente*, ogni possibile ostacolo alla esplicazione de diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici»⁴¹.

In ciò si delinea il principio della progettazione universale che, si è visto, trova espresso riconoscimento all'interno della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità quale esigenza di portata *generale*, valevole, cioè, anche oltre i campi dell'edilizia e dell'architettura.

Tale orientamento trova eco, più in generale, si diceva, nella lettura solidal-universalistica dell'art. 3, secondo comma, Cost., ossia quella concezione che proietta la solidarietà nel futuro in rapporto con le generazioni a venire⁴². Posto, infatti, che la

³⁹ La teoria del *Universal Design for Learning* nasce negli Stati Uniti d'America presso il Centre for Applied Special Technology (CAST). Tale modello promuove la progettazione di materiali, metodi e strategie d'istruzione capaci di facilitare l'apprendimento e la partecipazione scolastica di tutti gli studenti. Muovendo dalle ricerche compiute nel campo delle neuroscienze, tale approccio pedagogico riconosce che, considerate le differenze presenti fra gli stili di apprendimento degli studenti, sia necessario adottare diverse modalità d'insegnamento per andare incontro ai bisogni di tutti a partire dalle emozioni e dall'affetto che motivano gli studenti nel processo di apprendimento (per approfondimenti, CAST, *Universal Design for Learning Guidelines Version 2.2*, in <http://udlguidelines.cast.org>). In argomento, C.A. Tomlinson, *Differentiation of instruction in the elementary grades*, in *ERIC Digest* 2000. Cfr. A. Meyer, D.H. Rose, D. Gordon, *Universal Design for Learning. Theory and practice*, cit.

⁴⁰ Sent. Corte cost., 10 maggio 1999, n. 167, in *Giur. cost.* 1999, 1607 ss., con nota di P. Vitucci, *Il passaggio coattivo e le persone handicappate*.

⁴¹ Così, il par. 5 del *Considerato in diritto*. Il corsivo è nostro.

⁴² La vocazione solidal-universalistica della Carta fondamentale scaturisce, in particolare, dalla lettura combinata degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. (cfr. S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2017, spec. 48-56). Sul principio di solidarietà, nell'ampia letteratura dedicata, A. Barbera, *Art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1975, 50 ss.; G.M. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, 32 ss.; S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.* 1996, 1 ss.; F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002, e Id., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino 2007, 3 ss.; B. Pezzini, C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano 2005; A. D'Andrea, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus* 2008, 193 ss.; E. Rossi, *Art. 2 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 38 ss.; A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano 2012.

disabilità/fragilità non è più intesa come un mero problema dell'individuo, ma come il prodotto dell'interazione fra individuo e ambiente, spetta alla Repubblica, alle istituzioni e all'intera comunità il dovere di agire *in via preventiva* per la rimozione dei tanti ostacoli, di varia natura, che incidono sul percorso di sviluppo dell'individuo e la sua effettiva partecipazione sociale⁴³. Tale dovere, nel campo dell'istruzione, si traduce nell'attivazione, a scuola e in classe, di tutte le misure necessarie per prevenire la formazione di ogni ostacolo inibente, quale che sia la sua matrice: così, senza escludere la possibilità che all'interno dello stesso ambiente educativo continuino ad operare i "correttivi" volti a colmare *a posteriori* il divario che separa gli studenti che versano in condizioni di fragilità rispetto ai loro "pari", s'impone, *a priori*, l'adozione di un atteggiamento generale di *apertura* verso la molteplicità di situazioni presenti nella realtà sociale, sì da accoglierle tutte, senza discriminazione alcuna.

Quali, nel dettaglio, le implicazioni di tale atteggiamento? E quali i soggetti chiamati ad adempiere i doveri che ne discendono?

Se si condivide l'idea, già sostenuta in altra sede⁴⁴, che i protagonisti della "scena educativa" siano molteplici e vadano rinvenuti, secondo una lettura combinata degli artt. 2, 3, secondo comma, 30, primo comma, 33, 34, e 38, terzo comma, Cost., nella Repubblica, negli insegnanti, nei genitori e, in generale, nell'intera comunità scolastica, diverse sono le posizioni che scaturiscono dal dovere di solidarietà come sancito dalla nostra Carta fondamentale.

Così, la Repubblica è chiamata espressamente dagli artt. 2, e 3, secondo comma, Cost., ad attivarsi per ridurre/eliminare situazioni di disuguaglianza sociale e favorire la promozione della personalità di tutti, e ciascuno dei consociati, come individui e "esseri sociali". Al tempo stesso, essa s'impegna, altresì, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, Cost., a svolgere una funzione unificante dettando «le norme generali sull'istruzione».

Gli insegnanti, che, secondo l'art. 33, primo comma, Cost., sono titolari della libertà d'insegnamento - garanzia essenziale per il pluralismo ideologico - , sono comunque tenuti a programmare la loro attività didattica nell'ambito delle cosiddette "indicazioni nazionali", impegnandosi, ai sensi degli artt. 2, 3, secondo comma, 34, primo comma, 38, terzo comma, Cost., nell'adozione di un atteggiamento generale di

⁴³ Il principio solidarietà è «posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (così, sent. Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. cost.* 1992, 404 ss., par. 2 del *Considerato in diritto*). «La solidarietà, [...] oltre essere posta alla base della convivenza tra i membri di una comunità, diviene un presupposto indefettibile della sua stessa esistenza, ponendosi quale elemento essenziale, insieme al principio di uguaglianza, alla tutela della *dignità* dei singoli. Infatti, l'indirizzo programmatico di cui al secondo comma dell'art. 3, che impone alla Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che limitano la libertà e l'eguaglianza - e quindi la "pari dignità" sociale - degli individui non può realizzarsi se non mobilitando il valore della solidarietà sancito dall'art. 2 [...]. Pertanto il sistema giuridico della solidarietà, che si definisce in molteplici figure di doveri costituzionali e in previsioni di situazioni giuridiche soggettive a carattere sociale, da un lato "incorpora" il concetto di uguaglianza sostanziale e dall'altro assume una particolare rilevanza e trova una sua prima specificazione proprio attraverso l'art. 3 Cost., contribuendo a definire il principio solidaristico in termini di *integrazione* della persona - di *ogni* persona - nella vita dell'ordinamento e della collettività» (così, A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, cit., 9 s.; cfr. M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Dem. dir.* 4/1994-1/1995, 51).

⁴⁴ G. Matucci, *Scuola, genitori, figli. A proposito dell'educazione alla parità di genere e al rispetto delle differenze*, in *Osservatorio AIC* 2/2018.

accoglienza verso le tante realtà presenti all'interno del gruppo-classe e ponendo in atto strategie didattiche che, coerentemente con le riflessioni fatte finora, si potrebbero definire "universali", vale a dire capaci di assicurare l'accessibilità da parte di tutti, e di ciascuno, delle questioni di volta in volta affrontate.

Ciò presuppone l'impegno a formarsi continuativamente, posto che l'acquisizione, e l'affinamento, di tecniche didattiche da sole non bastano, se non accompagnate dalla maturazione di una consapevolezza adeguata circa il percorso di sviluppo del bambino ed i fattori che possono condizionarne le relative dinamiche.

I genitori, che, ai sensi degli artt. 30, primo comma, Cost., e 2 Prot. Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sono titolari del diritto di educare i figli secondo le loro convinzioni personali, sono comunque chiamati ad assicurare loro un'istruzione e ad accompagnarli in un percorso di crescita che ne favorisca l'inclusione e non l'isolamento o, peggio ancora, l'esclusione. Dovere, questo, che grava tanto sui genitori dei bambini fragili, spesso troppo preoccupati di esporre il figlio ai pericoli della realtà circostante e, dunque, tendenzialmente inclini ad adottare scelte eccessivamente protettive, quanto sui genitori degli altri bambini, che, animati da grandi ambizioni e ansiosi di evitare ai figli "intralci" nel loro percorso di formazione, finiscono per sollecitare il dirigente scolastico e gli stessi insegnanti ad adottare scelte escludenti. Si pensi, ad esempio, al proliferare delle "classi-ghetto", che nascono spesso dietro le pressioni delle famiglie.

Gli studi di pedagogia dimostrano, per vero, che l'interazione con alunni con disabilità, o comunque caratterizzati da una condizione di fragilità, consentono di sviluppare competenze reputate fondamentali per l'ingresso nel mondo del lavoro e delle professioni: si pensi anche solo alla capacità di *problem solving*, ossia a quella forma di abilità che consiste nell'elaborare strategie destinate, di volta in volta, a individuare la soluzione ad ogni problema.

Nondimeno, l'approccio didattico differenziato consente di bilanciare il diritto all'istruzione dell'alunno che parta, per varie ragioni, da una condizione iniziale di svantaggio con il diritto di chi, all'opposto, desidera intraprendere un percorso formativo destinato a condurlo a mete di "eccellenza": si ritiene, infatti, che la possibilità di fruire di una didattica individualizzata e personalizzata non sia un diritto proprio ed esclusivo dell'alunno in difficoltà, ma rappresenti, altresì, una garanzia di effettività del diritto all'istruzione in sé e per sé, e, dunque, possa essere riconosciuto a tutti gli alunni, nessuno escluso⁴⁵.

In generale, secondo una lettura dell'art. 3, secondo comma, Cost. che muove da un'interpretazione estesa del concetto di «Repubblica», che non ne restringe la portata in riferimento ai soggetti istituzionali in senso stretto, il dovere d'inclusione grava sull'intera comunità scolastica, chiamata a parteciparvi attivamente anche secondo la normativa vigente: così è, seppur coi limiti a suo tempo già illustrati⁴⁶, per il dirigente scolastico, per gli insegnanti, per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (meglio noto come personale ATA), per gli studenti e le loro stesse famiglie.

L'assunzione generale di tale dovere rappresenta, a ben vedere, una conseguenza diretta dell'impegno, gravante su tutti, e ciascuno, i membri della comunità a portare avanti il progetto costituzionale volto a realizzare una società più

⁴⁵ In tal senso, G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, cit., spec. 319-324.

⁴⁶ Per cui si rinvia a G. Matucci, *"Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, cit.

giusta, fondata sul rispetto dell'altro e la valorizzazione delle differenze, come previsto proprio dagli artt. 2, e 3, secondo comma, della nostra Carta fondamentale⁴⁷.

Quello all'inclusione scolastica non è, dunque, un dovere che spetta in via esclusiva a soggetti "qualificati", quali sono, per intendersi, in ragione del proprio ruolo, gli insegnanti e, più in generale, il personale scolastico, ma è un dovere *diffuso*, espressione di quel preciso atto di responsabilità che ciascuno dei consociati ha assunto di fronte alla Costituzione ed ai valori di cui essa è portatrice. Un dovere al quale nessuno può sottrarsi, dunque, pena la violazione di quel *patto* che è sintesi, e emblema, dell'intesa di governanti e governati ad attivarsi *insieme* per la realizzazione dei principi, e degli obiettivi, fatti propri dalla Carta fondamentale.

⁴⁷ Fra gli altri, M. Dogliani, C. Giorgi, *Art. 3 Costituzione italiana*, cit., *passim*; cfr. S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 46.