

La Legge sull'integrazione scolastica più amata

Alla ricerca di «radici e antenne»

Marisa Pavone

Professore ordinario di Pedagogia e Didattica Speciale, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione

monografia

Sommario

La Legge n. 517/77 è il dispositivo che meglio rappresenta il modello di integrazione scolastica degli alunni con disabilità nella tradizione del nostro Paese: un progetto che continua a suscitare interesse sulla scena internazionale. Nella celebrazione del quarantennio dalla sua emanazione ne proponiamo una rivisitazione critica, a partire dalle evoluzioni culturali e scientifiche e dalle riforme delle politiche scolastiche e socio-sanitarie che l'hanno alimentata e ne hanno accompagnato l'attuazione, per valorizzare i cardini che la rendono ancora attuale e per evidenziare le imprevedibili evoluzioni del processo integrativo ai giorni nostri.

Parole chiave

Minori disabili, integrazione scolastica, legislazione scolastica, programmazione educativa e didattica, valutazione, qualità.

Introduzione

Non è peregrino domandarsi che cosa si possa scrivere ancora sulla Legge n. 517/77:¹ il dispositivo che indubbiamente — quando si pensa alle radici del processo di integrazione scolastica dei minori con disabilità — più di ogni altro evoca rimandi positivi nel mondo della scuola e fra gli esperti. Tutto, o quasi tutto, è stato detto su quest'atto legislativo che, per ampio riconoscimento, è uno dei più avanzati sul piano internazionale (Sagramola,

1989; Nocera, 2001; Canevaro, 2007; Ianes e Canevaro, 2008). Nel suo ampio respiro culturale, le enunciazioni pedagogiche e le istanze di innovazione si traducono in un coerente dettato che, di fatto, ha trasferito sul piano normativo la complessità del modello di scolarizzazione integrata nel segmento dell'obbligo (Pavone, 2014). Ne parliamo, nella celebrazione del quarantennio, con l'intenzione di contestualizzarla storicamente — rivisitando lo scenario giuridico che l'ha alimentata — e al contempo di circoscrivere alcuni cardini pedagogico-didattici che la rendono tuttora attuale; evidenziandone, inoltre, evoluzioni a suo tempo imprevedibili, introdotte dalle contingenze interne e internazionali successive, storiche, culturali e scientifiche.

¹ 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*.

Il panorama giuridico degli anni '70

Negli anni '70, numerose sono le istanze socio-culturali e di politica scolastica alla base del processo di scolarizzazione degli studenti con disabilità che si sono tradotte in un sistema normativo qualitativamente avanzato e quantitativamente copioso. Il vivace panorama giuridico innovativo ha reso disponibile un contesto dinamico, sensibile e ricco di potenzialità formative, nel quale ha potuto collocarsi coerentemente il filone specifico dell'inserimento degli allievi con difficoltà.

In questa sede, non possiamo che menzionare le grandi leggi, senza tuttavia ignorare che molteplici interventi amministrativi del Ministero dell'allora Pubblica Istruzione (decreti, ordinanze e circolari) hanno meticolosamente chiarito e disciplinato le disposizioni generali, amplificandone la ricaduta.

Per l'ampiezza del campo di azione, va fatto riferimento anzitutto ai Decreti Delegati del 1974; in particolare a quello che avvia profondi cambiamenti istituzionali sul versante del decentramento, istituendo gli organi collegiali di democrazia — a livello di ogni singola istituzione scolastica, distrettuale, provinciale e nazionale — al fine di realizzare la partecipazione nella gestione della scuola, conferendole il carattere di una comunità che interagisce con il tessuto sociale e civico, anzitutto con le famiglie e con l'associazionismo familiare. Quest'ultimo molto attivo nel tessere le trame del superamento delle scuole speciali, in alleanza con medici illuminati (pensiamo a Giovanni Bollea, Adriano Milani Comparetti, Giorgio Moretti).

Il dispositivo ben individua le rispettive competenze degli OOCC, fra cui quelle del collegio dei docenti e dei consigli di classe/interclasse, in ordine alla programmazione/valutazione dell'azione educativa e didattica, anche al fine di individuare i mezzi per ogni

possibile recupero degli alunni con scarso profitto e con problemi di comportamento. Ricordiamo anche il DPR n. 419,² che autorizza la sperimentazione e la ricerca metodologico-didattica e di ordinamenti e strutture e introduce il principio dell'aggiornamento professionale, dimostratosi fondamentale ai fini del processo integrativo. Né possiamo trascurare la legge che introduce il tempo pieno e le attività integrative nella scuola elementare, strategiche per l'arricchimento della formazione degli alunni, di contrasto a situazioni di emarginazione e di dispersione (Legge n. 820/71).³

L'inserimento degli studenti con disabilità nelle classi comuni dell'obbligo si avvia con la Legge n. 118/71,⁴ con esclusione dei sensoriali, per i quali le classi ordinarie si aprono: nel '76 per i ciechi (con la legge n. 360; articolo unico) e per i sordi proprio con la 517. La direttiva del '71 tenta di affrontare globalmente la delicata questione, toccando una pluralità di aspetti: economico, scolastico e professionale, trasporti, abbattimento delle barriere architettoniche. A posteriori, riteniamo che abbia anticipato la fragilità tipicamente italiana del modello integrativo, che vede convivere un apparato legislativo avanzato, accanto a prassi e procedure operative distoniche, talvolta incompatibili con le aperture d'indirizzo. Di fatto, la prima fase del processo di inserimento trova un sistema scolastico impreparato, tanto da suscitare

² DPR 31 maggio 1974, n. 416, *Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria e artistica*, e n. 419, *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti*.

³ Legge 24 settembre 1971, n. 820, *Norme sull'ordinamento della scuola elementare e sulla immissione in ruolo degli insegnanti della scuola elementare e della scuola materna statale*.

⁴ Legge 30 marzo 1971, n. 118, *Conversione in legge del DL 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*.

critiche pesanti, nei termini di fenomeno emergenziale, se non «selvaggio», soprattutto per le disabilità più severe (Porcari Li Destri e Volterra, 1995). Le statistiche indicano che nel 1973/74 funzionano ancora 1400 scuole speciali e 8mila classi differenziali; l'inversione di rotta a favore dell'integrazione si registra nel 1974/75 (Pavone, 2007a; 2007b).

Sensibile allo scenario di forti cambiamenti e di tensioni nel mondo della scuola e tra le famiglie con figli disabili, il Ministero dell'Istruzione insedia una commissione tecnica, presieduta dalla senatrice Franca Falcucci, incaricata di conoscere da vicino l'andamento del processo. In una circolare conclusiva dell'indagine — rimasta famosa come *Circolare Falcucci* (1975) — si delineano i requisiti fondamentali del prototipo di scuola dell'integrazione: logica della territorialità e della gradualità; spazi adeguati; riduzione del numero di allievi nelle classi ospitanti (non oltre 15-20); modello a tempo pieno; flessibilità oraria, programmatica, organizzativa e didattica; *co-teaching* e attività per gruppi di allievi; solido aggiornamento dei docenti; disponibilità di insegnanti specializzati; presenza di équipes per l'assistenza medico-psico-pedagogica.

La questione della qualificazione degli insegnanti specializzati — all'epoca prevista nelle *Scuole magistrali ortofreniche* e nei *Corsi di fisiopatologia dello sviluppo fisico e psichico dei fanciulli* — descrive un quadro di inadeguatezza e negatività, tale da sollecitare un'organica azione di aggiornamento del personale direttivo e docente della scuola materna, elementare e secondaria, sui temi dell'educazione speciale e dell'integrazione (*Rapporto ministeriale ripreso dall'ispettore Zelioli*, 1978). Le proposte di cambiamento confluiscono nel DPR n. 970/75,⁵ che abolisce

i corsi di fisiopatologia e innova radicalmente la qualificazione dei docenti impegnati con i minori disabili, prevedendo un titolo di specializzazione, da conseguire al termine di un corso biennale teorico-pratico, frequentato in scuole o istituti accreditati presso l'autorità scolastica centrale.

La Legge n. 517/77: aspetti di qualità

La legge 517, nata come dispositivo di rinnovamento dell'ordinamento della scuola dell'obbligo, per quanto concerne norme e strumenti di valutazione degli alunni e abolizione degli esami di riparazione (oltre che per la modifica del calendario scolastico), per pregnanza e portata strategica dei contenuti — pur espressi con essenzialità — va oltre il «peso specifico» dichiarato nel titolo e richiama i cardini dell'innovazione pedagogico-didattica, valorizzandoli e connettendoli all'insegna della sistematicità. In quest'ottica, implicitamente, raccoglie e rilancia le istanze della ricerca, orientate alla qualificazione dell'istruzione per una popolazione scolastica di massa e dunque eterogenea, soprattutto riguardo al miglioramento delle condizioni dell'insegnamento/apprendimento (*Pedagogie dei curricoli, Mastery Learning*). Raccogliendo molte indicazioni del rapporto Falcucci, si focalizza su: impiego funzionale dell'organico assegnato alla scuola; programmazione educativo-didattica e attività di ampliamento dell'offerta formativa; previsione di interventi individualizzati adeguati alle esigenze dei singoli allievi; garanzia del servizio socio-psico-pedagogico; valutazione formativa; iniziativa concessa agli studenti con attività di gruppo. Questa visione della scuola dell'obbligo conferisce sostanzialità ordinamentale e organicità al meglio di quanto era stato didascalicamente previsto nel DPR 616/74, a proposito dei compiti del

⁵ DPR 31 ottobre 1975, n. 970, *Norme in materia di scuola eventi particolari finalità*.

collegio dei docenti e dei consigli di classe/interclasse.

Il testo, di pregnante sintesi, contempla: «Titolo I – scuola elementare» (artt. da 1 a 5); «Titolo II – scuola media» (artt. da 6 a 9; all'art. 7 vengono abolite le *classi differenziali*); «Titolo III – Norme comuni» (artt. da 10 a 15; l'art. 10 prevede per la prima volta che l'obbligo scolastico per i minori «sordomuti si adempie [...], nelle apposite scuole speciali o nelle classi ordinarie delle pubbliche scuole, elementari e medie, nelle quali siano assicurati la necessaria integrazione specialistica e i servizi di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti»); «Titolo IV – Norme finali e transitorie» (artt. da 16 a 17).

Le disposizioni sull'integrazione sono contenute negli articoli 2 e 7, accomunati dal richiamo al principio della programmazione educativa, come dispositivo *flessibile* che, ferma restando l'unità di ciascuna classe, può comprendere attività scolastiche *integrative* (per la scuola media si parla di attività scolastiche *di integrazione*, anche a carattere interdisciplinare), «organizzate per gruppi di alunni della stessa classe e di classi diverse», anche allo scopo di realizzare «interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni» (la concettualizzazione specifica del *Piano educativo individualizzato* – PEI sarà introdotta con la CM n. 258/83). Tale programmazione, a misura delle esigenze di ciascuno studente, è orientata ad attuare una doppia finalità: *istruzione (diritto allo studio)* e *educazione (promozione della piena formazione della personalità degli alunni)*.

L'articolato 2 e 7 esplicita che, nel suo ambito, «la scuola attua forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps» (la terminologia dell'*handicap* sopravvivrà fino all'inizio del nostro secolo): il processo della loro istruzione/formazione deve svolgersi

all'interno delle azioni messe in opera per la generalità degli allievi. Da una parte, la maturazione personale evolve attraverso l'interazione dinamica, reciproca e pur differenziata, via via più complessa, tra il soggetto e il suo ambiente; d'altra parte, è la grammatica del contesto che, operando nella direzione della riduzione della disabilità (non del disturbo), costruisce una cultura e una storia integrative. Con un radicale passo avanti rispetto alla tradizione extranazionale, ove è ancora oggi a regime il doppio binario dell'istruzione normale e speciale — quest'ultima molto forte soprattutto per le disabilità severe — contro corrente, la legge 517 racchiude la filosofia, garantisce presupposti e finalità, condizioni e strumenti per la realizzazione dell'integrazione scolastica, ponendo i fondamenti della normativa e delle prassi successive (Pavone, 2007a; 2007b; Canevaro, d'Alonzo e Ianes, 2011; Mura, 2016). Teniamo tuttavia a mente che anche da noi le scuole speciali continuano a funzionare, in quanto neppure la Legge quadro sull'handicap del '92 le abolirà, sebbene ospitino attualmente meno del 2% dei minori disabili.

Quanto al tema della valutazione, al di là degli aspetti istituzionali, che il dispositivo modifica, ci interessa mettere a fuoco il taglio sostanzialmente pedagogico con cui viene valorizzata, in linea con le più qualificate ispirazioni della ricerca di settore. Il testo ne richiama il ruolo essenziale, come processo condiviso dai docenti di classe, che accompagna le fasi del percorso educativo-didattico — valutazione iniziale, in itinere, conclusiva — inserito in una «logica delle conclusioni», piuttosto che di controllo e selettiva (De Landsheere, 1976). Nell'art. 4 per la scuola elementare e art. 9 per la scuola media, si parla espressamente di *scheda personale dell'alunno*, contenente osservazioni sistematiche sul suo processo di apprendimento e sul livello di maturazione

raggiunto sia globalmente sia nelle singole discipline, nonché sulla sua partecipazione alla vita della scuola. Da queste rilevazioni, il consiglio di classe desume trimestralmente motivati giudizi da comunicare alle famiglie, e assume eventuali iniziative in favore dell'alunno medesimo.

Lo strumento valutativo deve essere utilizzato anche per la verifica in corso d'anno della programmazione e per il suo aggiornamento, da parte del collegio dei docenti e dei consigli di classe, secondo competenze. Evidentemente, un tale impiego condiviso e trasparente della valutazione — che guida continuativamente l'azione degli insegnanti; è rivolto agli obiettivi individualizzati; si preoccupa di colmare le lacune di partenza; chiama in causa la qualità dell'istruzione — risulta non solo opportuno, ma necessario per gli studenti con disabilità (Calonghi, 1976; Rollero e Pavone, 1994; Pavone, 2000).

Una fondamentale innovazione — derivante dalla necessità di rispondere con un'offerta adeguata alla domanda educativa speciale degli allievi con deficit — riguarda la co-presenza in classe di insegnanti in possesso di particolari requisiti e capacità. Per la scuola elementare viene identificata la figura degli *insegnanti specializzati* (art. 2; in seguito denominati *di sostegno*, con una terminologia ancora oggi largamente in uso, seppur non appropriata), formati secondo il DPR 970/75 (docenti specializzati, che possono essere assegnati a scuole normali, per interventi individualizzati di natura integrativa, a favore della generalità degli alunni e in particolare di quelli con specifiche difficoltà di apprendimento); oppure reclutati in base alla Legge n. 820/71 (docenti di attività integrative e di insegnamenti speciali). Per la scuola media si prevede l'utilizzo, in classi ospitanti allievi disabili, di docenti stabili, in possesso di particolari titoli di specializzazione, «nel numero massimo di 6 ore

settimanali». Il disposto relativo alla scuola media suscita immediatamente numerose perplessità, alcune delle quali sopravvivono oggi: docenti di quali aree disciplinari? Perché il limite riduttivo di 6 ore settimanali? Senza incentivi economici? Perché l'utilizzo cronico sul «sostegno» di tanti professori privi della qualificazione specialistica?

Nell'82, un dispositivo nato per disciplinare il reclutamento del personale docente e per contrastare il precariato nella scuola (Legge n. 270),⁶ di fatto introduce importanti aspetti a favore dell'integrazione scolastica degli studenti disabili; in particolare: chiarisce che i docenti utilizzati per il sostegno devono essere dotati di specifici requisiti; stabilisce *de iure* l'integrazione dei bambini con deficit nella scuola materna; aggiorna il contingente dei posti di sostegno prevedendo, di regola, il rapporto medio di un docente specializzato ogni quattro alunni *portatori di handicap* (viene abrogato il limite delle 6 ore settimanali nella scuola media); istituisce le dotazioni organiche aggiuntive (DOA), anche al fine di realizzare le finalità programmatiche indicate nella 517.

Su un altro terreno, con lungimiranza, la legge del '77 è sensibile a che un progetto/programma di integrazione scolastica radicale, consegnato al futuro, non possa poggiare solo sulla scuola, ma richieda sforzi convergenti da parte degli enti di territorio e delle strutture sanitarie e sociali, allo scopo di raccordare le fasi della diagnosi-riabilitazione e del sostegno socio-famigliare con gli interventi educativi e didattici propri della scuola, nell'ottica di avere cura della globalità armonica — per quanto eterocroni-

⁶ Legge 20 maggio 1982, n. 270, *Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee a evitare la formazione del precariato e sistemazione del personale precario esistente.*

ca — dello sviluppo del minore. Il carattere pluridimensionale del bisogno individuale rende infatti evidente l'inadeguatezza di una risposta isolata; la fase socio-sanitaria che prelude e accompagna il percorso scolastico/famigliare richiede *conoscenza*, la cui etimologia — *cum-noscere* («conoscere insieme») — sollecita la reciprocità dello scambio di informazioni e di obiettivi tra i professionisti che animano gli ambienti diversi frequentati abitualmente dal soggetto. Il progetto educativo individualizzato si alimenta con la sinergia di ottiche differenziate.

Rispetto all'attuazione di questo principio, la legge 517 si colloca in una contingenza storica favorevole, nella quale stanno maturando profondi cambiamenti sul versante del decentramento amministrativo: entra in vigore il DPR 616/77⁷ sulle funzioni socio-assistenziali attribuite ai Comuni e alle Province. L'anno successivo, si dà un nuovo assetto al sistema sanitario, con l'attribuzione alle *Unità Sanitarie Locali* di funzioni di prevenzione, terapia, recupero e riabilitazione, in particolare nei riguardi dei minori con disabilità, offrendo alla scuola anche interventi di consulenza tecnica (Legge n. 833/78).⁸ Sulla base di queste disposizioni, prenderanno il via i protocolli di intesa e gli accordi tra enti sul territorio, per definire meglio gli impegni dei professionisti, nell'ottica della programmazione coordinata degli interventi. In materia di barriere architettoniche e di trasporti pubblici per i disabili, ricordiamo il DPR n. 384/78.⁹

L'evoluzione normativa fino agli anni '90

Durante un ventennio di costruzione *in progress* del processo di integrazione, intervengono molteplici provvedimenti giuridici e amministrativi che accompagnano e promuovono — in una dinamica azione di reciprocità — un contesto scolastico sempre più complesso e accogliente grazie, da una parte, ai cambiamenti istituzionali e alle innovazioni programmatiche, organizzative e didattiche, tesi a riqualificare l'offerta formativa delle scuole; dall'altra, a politiche di *welfare* istituzionale più stabili e a responsabilità civile — pubbliche e private — sempre più condivise (Mura, 2016).

Ricordiamo anzitutto l'approvazione della Legge quadro sull'handicap, n. 104/92,¹⁰ che raccoglie e ordina la miriade di precedenti disposizioni in materia di scolarizzazione; nel contempo, sancisce nuovi e specifici diritti, considerando i soggetti con disabilità lungo l'arco della loro esistenza — dalla nascita alla vita adulta — e per tutti gli aspetti che li riguardano: la salute, l'integrazione sociale, quella scolastica e la formazione professionale, il lavoro, la casa e i trasporti, il superamento delle barriere comunicative e architettoniche, le agevolazioni varie.

Oggetto di appassionati giudizi contrastanti, seppure sia oggi considerata debole e datata — almeno per gli aspetti sociali (Nocera, 2007) —, è giudizio unanime che abbia impresso un importante impulso alle scelte per la difesa dei diritti delle persone con disabilità, soprattutto in ambito scolastico. Menzioniamo in particolare:

⁷ DPR 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382*.

⁸ Legge 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*.

⁹ DPR 27 aprile 1978, n. 384, *Regolamento di attuazione dell'art. 27 della Legge 30 marzo 1971, n. 118, a favore dei mutilati e invalidi civili, in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici*.

¹⁰ Legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

- l'estensione del diritto alla frequenza dal nido all'università,¹¹ con la previsione di supporti in termini di insegnanti specializzati e di assistenti per l'autonomia e la comunicazione; nonché di modelli progettuali e di strumenti organizzativi, didattici, materiali e tecnologici, ai fini della frequenza e degli esami;
- la scelta della formazione specializzata, a livello universitario, degli insegnanti di sostegno;
- l'opzione per il modello della programmazione e della gestione concertata dell'integrazione scolastica, sia nella scuola (a vari livelli territoriali), sia con l'extra-scuola, grazie alla stipula di *Accordi di programma*, attraverso cui i soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi assumono impegni collegiali di bilancio e di gestione;
- la definizione di procedure codificate per la conoscenza/cura/riabilitazione sanitaria e per la progettazione scolastica — rispettivamente: diagnosi funzionale, profilo dinamico funzionale, Piano Educativo Individualizzato —, con la ridefinizione dei compiti degli operatori della sanità (DPR 1994).¹²

Dalla fine degli anni '70 ai primi anni '90 è interessante mettere a fuoco come l'intreccio tra innovazione curricolare/ordinamentale e integrazione scolastica degli allievi con disabilità trovi espressione matura attraverso la riforma dei programmi di scuola media (1979), di scuola elementare (1985; ricordiamo anche la riforma degli ordina-

menti del 1990) e di scuola materna (1991). L'orientamento culturale è ormai quello di legiferare per la generalità degli studenti prevedendo, all'interno dei percorsi di apprendimento comuni, specifici adattamenti rivolti ai più fragili.

Il nuovo corso trova consolidamento strutturale nel riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche: dal 1999, le scuole acquisiscono nuovi poteri e responsabilità programmatici, organizzativi e didattici, da declinare in sinergia con le agenzie del territorio, al fine di assicurare pluralismo culturale, formazione e istruzione adeguati alle caratteristiche specifiche degli allievi, alla domanda delle famiglie e ai diversi contesti (DPR n. 275/99).¹³ La configurazione introdotta con l'autonomia, pur dando impulso strategico a un indiscutibile cambiamento nel sistema di istruzione — attraverso l'interconnessione tra la macro-progettazione (allora progetto di istituto, poi POF: Piano dell'Offerta Formativa, oggi PTOF: Piano Triennale dell'Offerta Formativa) e i livelli di micro-progettazione nelle pratiche d'aula —, non ha tuttavia avuto la forza di assicurare una capillare riqualificazione dell'offerta di istruzione per le fasce deboli. Sul territorio nazionale, la qualità dell'integrazione scolastica continua a presentarsi «a macchia di leopardo», come puntualmente il malessere dell'associazionismo familiare segnala e gli esperti documentano (Ianes e Tortello, 1999; Canevaro, d'Alonzo e Ianes, 2009; Canevaro et al., 2011; D'Alessio, 2011).

In merito al potenziamento della professionalità dei docenti, il *servizio socio-psicopedagogico* — che avrebbe dovuto concretarsi nell'affiancamento agli insegnanti curricolari di docenti preparati ad affrontare i problemi

¹¹ Legge 28 gennaio 1999, n. 99, *Integrazione e modifica della legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* (estensione alla frequenza dell'università).

¹² DPR 24 febbraio 1994, *Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle Unità Sanitarie Locali in materia di alunni portatori di handicap*.

¹³ DPR 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*.

psico-educativi dell'età evolutiva — di fatto incontra scarsa accoglienza nel mondo della scuola, per timori di sovrapposizione di ruoli. La competenza viene demandata agli accordi tra scuola e professionisti dei servizi psico-sociali del territorio.

Al contrario, la questione della specializzazione iniziale per il sostegno — uno dei postulati della 517 — vive una prolungata stagione di attenzioni. In poco più che un ventennio — dal '75 a fine anni '90 — i programmi dei corsi vengono aggiornati più volte, con un tasso di rinnovamento inusuale nella tradizione scolastica: segnale di una volontà di sensibile adeguamento all'evoluzione dei bisogni formativi espressi dal mondo della scuola — da insegnanti, dirigenti, allievi, famiglie, funzionari — e in risposta alle sollecitazioni provenienti dai progressi della ricerca medica, psico-pedagogica e didattica. Ricordiamo i Programmi del 1975 (biennali monovalenti) e del 1977 (biennali polivalenti): entrambi d'impostazione marcatamente sanitaria. A seguire, i Programmi del 1986 rivisitati nel 1988, focalizzati su una specializzazione a connotazione più pedagogica e tecnologico-didattica che medico-specialistica. La formazione specialistica subisce un nuovo riordinamento con i Programmi del 1995, come conseguenza sia dell'entrata in vigore della legge quadro sull'handicap — che ha sancito il diritto all'integrazione in tutti gli ordini e gradi di scuola — sia della riforma sull'autonomia scolastica. In quest'ultima versione, si tende a porre in rilievo la doppia funzione del docente specializzato: di supporto all'apprendimento dell'allievo con difficoltà e, allo stesso tempo, di risorsa di sistema per la classe e per la scuola, in grado di attivare ulteriori «reti» di sostegno.¹⁴

¹⁴ L'istituzione dei Corsi di specializzazione, fino al '95, è di competenza dell'autorità scolastica centrale e di enti privati con finalità di istruzione e di educazione.

Il passaggio di testimone della titolarità della formazione specializzata all'università, nel 1998¹⁵ — transizione molto attesa — per un verso apre le porte alla scelta di rendere corresponsabili tutti i docenti curricolari del processo di integrazione: a conferma, il piano di studi viene incardinato nel curriculum della formazione generalista — attraverso CFU aggiuntivi corrispondenti a 400 ore di attività didattiche specifiche — rispettivamente nei Corsi di Scienze della Formazione Primaria e nelle SSIS; per altro verso, «è accompagnato da una forte semplificazione del progetto formativo» (Pavone, 2016, p. 47). Di fatto, per oltre un decennio, nella scuola entrano docenti specializzati su un progetto a impianto debole; inoltre, con la chiusura delle SSIS, dal 2009 e per un quinquennio, nella secondaria non viene fornita alcuna formazione specifica sulla disabilità, alimentando l'anomala presenza in classe di docenti di sostegno privi di preparazione specifica.

Come cambia il modello della legge 517 nel nostro secolo

Con il nuovo millennio, lo scenario culturale e le politiche scolastiche presentano luci e ombre. Si moltiplicano i pronunciamenti tesi a promuovere assetti scolastici sempre più umanizzanti, equi e integrativi (OECD, 2004; UNESCO, 2005; European Commission, 2015); per contro, molti studiosi denunciano l'impotenza permanente dei sistemi scolastici nel combattere le disegualianze sociali nell'istruzione, poiché incapaci di compensare le difficoltà di apprendimento degli

¹⁵ DM 26 maggio 1998, n. 226, *Criteri generali per la disciplina da parte delle università degli ordinamenti dei corsi di laurea in Scienze della formazione primaria e delle Scuole di specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria (SSIS)*.

studenti più fragili (Bottani, 2013; Chiosso e Castoldi, 2017).

Sulla scena mondiale, assume un rilievo di primo piano l'approvazione della *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, da parte dell'ONU nel 2006;¹⁶ il trattato afferma le prerogative universali delle persone con disabilità — in campo scolastico, culturale, sociale, economico e politico — e valorizza, in particolare, il diritto a un progetto di vita indipendente, del quale la scuola è premessa strategica (va ricordato che già con Legge n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi, nel nostro Paese si prevedeva il supporto sociale a un *progetto individuale* di vita adulta, in carico ai Comuni: nei fatti, alle affermazioni di principio ha fatto seguito una ben scarsa realizzazione).

Il secolo si apre con novità nelle politiche scolastiche, rispetto alle quali non può che avvertirsi il peso del quarantennio trascorso dalla legge 517. Apriamo con la riforma ordinamentale del 2003 (Legge n. 53¹⁷) che — pur prevedendo il ridimensionamento degli interventi di *welfare a favore della scuola pubblica* — fra le numerose novità eleva l'obbligo formativo a 18 anni (l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni verrà introdotto con la Legge n. 296/2006). Sul piano programmatico, il dispositivo introduce il principio della *personalizzazione dei piani di studio*, come nuova spinta ad adattare l'azione didattica degli insegnanti alle caratteristiche e agli stili di apprendimento

dei singoli allievi. Il modello cardine della *personalizzazione* — che guarda non solo all'efficacia «tecnica» dell'apprendimento, ma più sostanzialmente all'originalità dell'allievo (CERI-OCSE, 2006) — nel secondo decennio di secolo troverà feconda applicazione nella progettazione didattica per gli allievi con disturbi specifici di apprendimento (DSA) e in situazioni di disagio socio-linguistico-culturale. Diversamente, per i minori con disabilità si preferirà mantenere la terminologia del PEI, sebbene senza esplicita e argomentata motivazione.

Nel periodo 2008-2011, nel settore dell'istruzione si susseguono una serie di atti legislativi che, superando la normativa precedente, riordinano il sistema scolastico e universitario, nella direzione della semplificazione e del ritorno alla tradizione. Per quanto è di nostro interesse, ricordiamo la reintroduzione dei voti numerici decimali in sostituzione della scheda di valutazione nella scuola di base e il ripristino della figura del maestro unico nella scuola primaria, con l'abolizione delle co-presenze fra docenti (scelta che inibisce la realizzazione di attività integrative individualizzate e per piccoli gruppi); nel segmento secondario superiore registriamo: la riduzione drastica degli indirizzi di studio, il taglio delle sperimentazioni e il riordino dei licei. Sempre all'insegna di politiche di restrizioni — giustificate dai venti di crisi economica, dopo la stagione di rinnovamento chiusasi con gli anni '90 — diverse leggi finanziarie operano incursioni nel mondo della scuola, generando ricadute negative sulla qualità del processo integrativo. In particolare, attraverso: l'allineamento dell'orario di cattedra all'insegnamento frontale; l'aumento del numero di studenti con disabilità per classe; l'incremento degli allievi nelle classi; la riduzione dei collaboratori scolastici; la diminuzione dei finanziamenti alle scuole.

¹⁶ La Convenzione ONU viene recepita dal nostro paese con la 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*.

¹⁷ 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 di formazione professionale*.

Ciò nonostante, il processo di integrazione scolastica, scelta sempre rilanciata dal complesso delle riforme succedutesi nei decenni — pur fra persistenti debolezze nei meccanismi di attuazione (TREELLE, Caritas e Fondazione Agnelli, 2011) — è in crescita progressiva. Nel 2005/2006 (dopo un trentennio dalla 517) i frequentanti le scuole statali e non statali sono circa 178mila, pari al 2% del numero complessivo; nel 2014/15 salgono a circa 235mila, pari al 2,7%. Il rapporto medio nazionale tra posti di sostegno e allievi con disabilità si consolida, attestandosi intorno a 1 : 2 (un docente di supporto ogni due studenti). Nello stesso anno, i giovani adulti con disabilità frequentanti l'università sono 13.924, pari allo 0,9% della popolazione di riferimento: quasi triplicati dall'inizio di secolo (Pavone, 2007; 2017).

Evoluzioni imprevedibili

Concludiamo con alcuni temi che mantengono acceso il dibattito sul processo di integrazione e che testimoniano evoluzioni imprevedibili nelle politiche scolastiche di quarant'anni addietro. Con il nuovo millennio, il nostro sistema scolastico raccoglie l'istanza — affermatasi in campo internazionale da fine anni '70 — di riconoscere che le classi sono frequentate da un contingente di allievi con *bisogni educativi speciali* (BES) ben più consistente (circa il 20%) rispetto ai disabili.

Negli stessi anni in cui la senatrice Falucci induce la scuola italiana ad aprire le porte ai minori con deficit, nel Regno Unito — grazie a un'altra donna ai vertici della Segreteria di Stato per l'educazione, la baronessa Mary Warnock — si garantisce ai soggetti in età evolutiva con difficoltà di apprendimento il diritto a interventi di istruzione potenziata e differenziata. Noi ci siamo

arrivati nel 2010, concedendo tutele per il diritto allo studio e all'educazione prima agli allievi DSA (Legge n. 170/2010¹⁸ e successive norme applicative) e, dal 2012/2013, anche a quelli con disturbi evolutivi specifici e in condizioni di svantaggio socio-economico-linguistico-culturale (tempi aggiuntivi per l'apprendimento, strumenti compensativi, misure dispensative, progettazione personalizzata; Ianes, 2005; Ianes e Cramerotti, 2013; Pavone, 2015).

L'altro tema che costituisce una «pietra d'angolo» della tradizione italiana sull'integrazione scolastica — quasi una «seconda natura» — riguarda il profilo e le competenze dell'insegnante specializzato per il sostegno. Fin dalla sua istituzione, ci si continua a domandare se debba essere il solista «tecnico del deficit e della riabilitazione didattica» (Mura, 2016, p. 105), oppure un mediatore, una figura di sistema, capace di sollecitare competenze integrative presso i colleghi; o se la sua evoluzione debba portarlo a scomparire, in favore dell'attivazione di competenze diffuse tra i docenti di classe (Ianes, 2015; Pavone, 2016).

Il confronto nella scuola e fra gli esperti si ripropone senza soluzione di continuità, contrappuntato da frequenti revisioni della progettazione dei corsi di specializzazione, come abbiamo visto. L'impianto del progetto formativo specialistico è ancora una volta aggiornato nel 2011,¹⁹ con l'intenzione di archiviare la fragilità dei programmi del '98, sostituendoli con un piano di attività didattiche più consistente, rigoroso e pre-

¹⁸ Legge 8 ottobre 2010, n. 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.

¹⁹ DM 30 settembre 2011, *Criteri e modalità per lo svolgimento dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno, ai sensi degli articoli 5 e 13 del decreto 10 settembre 2010, n. 249*.

gnante. Siamo oggi alla vigilia di ulteriori cambiamenti, con il capitolo aperto dalla legge sulla «Buona Scuola» (Legge n. 107/2015),²⁰ la quale, fra le numerose novità, prevede la divaricazione delle carriere tra insegnanti curricolari e specializzati.

Che cosa sopravvive del modello e dei contenuti della legge 517 dopo quattro decenni: un lasso di tempo esteso, in relazione ai cambiamenti provocati dall'avvicinarsi di trasformazioni culturali, di evoluzioni scientifiche e di una moltitudine di riforme scolastiche? È vero che diversi docenti e ricercatori — testimoni in prima persona del fervore che ha visto nascere la legge sull'integrazione scolastica forse più amata dagli italiani — sono ancora in servizio; ma che cosa ha da dire la 517 ai giovani insegnanti?

Non ci sembra anacronistico difenderne la «modernità», perché la qualità del suo impianto non solo non è stata smentita, ma riconfermata nel tempo, pur registrando dilatazioni e approfondimenti su diverse direttrici. Certo, non si può trascurare l'attuale ripensamento della didattica come disciplina orientata alla costruzione di ambienti di apprendimento integrati, piuttosto che all'insegnamento (d'Alonzo, 2017; Demo, 2016; Castoldi e Chiosso, 2017); né dimenticare la pressante necessità di sistematiche azioni di valutazione della qualità dell'integrazione scolastica, sulla base di indicatori di sistema, di processo, di esito.

Come una signora matura di aspetto ancora giovanile, ci piace considerarla *ever green*, in quanto matrice originaria e originale del cammino integrativo che ci contraddistingue e che continua a richiamare l'interesse degli studiosi di scuola stranieri. Questo,

nonostante che la crescente adesione a suggestioni anglosassoni ci conduca a adottare il modello dell'inclusione scolastica come sinonimo, o piuttosto come sostituto di quello dell'integrazione, anche sul piano legislativo (Decreto n. 66/2017).²¹

²⁰ Legge 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*.

²¹ Decreto legislativo 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*.

The beloved law on school inclusion: Looking for «roots and antennas»

Abstract

Law no. 517/77 is the device that best represents the model of school inclusion of pupils with disabilities in our country's tradition: a project that continues to arouse interest on the international scene. In celebrating forty years since its emanation, we are proposing a critical review, starting with cultural and scientific evolutions and with the reforms of the school and social-health policies that fed and drove its implementation, in order to enhance the foundations that make it topical even today and to highlight the unpredictable evolutions of the modern integration process.

Keywords

Children with disabilities, mainstream education, school legislation, educational and teaching design, evaluation, quality.

Autore per corrispondenza

Marisa Pavone
 Università degli Studi di Torino
 Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione
 Via G. Ferrari, 9
 10124 Torino
 E-mail: marisa.pavone@unito.it

Bibliografia

- Bottani N. (2013), *Requiem per la scuola? Ripensare il futuro dell'istruzione*, Bologna, il Mulino.
- Calonghi M. (1976), *Valutazione*, Brescia, La Scuola.
- Canevaro A. (a cura di) (2007), *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Trent'anni di inclusione nella scuola italiana*, Trento, Erickson.
- Canevaro A., d'Alonzo L. e Ianes D. (2009), *L'integrazione scolastica di alunni con disabilità dal 1977 al 2007: risultati di una ricerca attraverso lo sguardo delle persone con disabilità e delle loro famiglie*, Bolzano, University Press.
- Canevaro A. et al. (2011), *L'integrazione scolastica nella percezione degli insegnanti*, Trento, Erickson.
- Castoldi M. e Chiosso G. (2017), *Quale futuro per l'istruzione? Pedagogia e didattica per la scuola*, Milano, Mondadori Università.
- CERI-OCSE (2006), *Personalising*, <http://www.oecd.org/edu/school/personalisingeducation.htm>
- D'Alessio S. (2011), *Decostruire l'integrazione scolastica e costruire l'inclusione in Italia*. In R. Medeghini e W. Fornasa (a cura di), *L'educazione inclusiva*, Milano, FrancoAngeli, pp. 69-94.
- d'Alonzo L. (2017), *La differenziazione didattica per l'inclusione*, Trento, Erickson.
- De Lansheere G. (2002), *Elementi di docimologia. Valutazione continua ed esami*, Firenze, La Nuova Italia.
- Demo H. (2016), *Didattica aperta e inclusione*, Trento, Erickson.
- European Commission (2015), *Horizon 2020. Programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione (2014 -2020)*, <http://www.europelago.it/2015-Horizon2020ParmaInEuropa.pdf>

- Ianes D. (2005), *Bisogni educativi speciali e inclusione*, Trento, Erickson.
- Ianes D. (2015), *L'evoluzione dell'insegnante di sostegno. Verso una didattica inclusiva*, Trento, Erickson.
- Ianes D. e Canevaro A. (2008), *Facciamo il punto su... l'integrazione scolastica*, Trento, Erickson.
- Ianes D. e Cramerotti S. (a cura di) (2013), *Alunni con BES. Bisogni Educativi Speciali*, Trento, Erickson.
- Ianes D. e Tortello M. (1999), *Handicap e risorse per l'integrazione*, Trento, Erickson.
- Mura A. (2016), *Diversità e inclusione. Prospettive di cittadinanza tra processi storico-culturali e questioni aperte*, Milano, FrancoAngeli.
- Nocera S. (2001), *Il diritto all'integrazione nella scuola dell'autonomia*, Erickson, Trento.
- Nocera S. (2007), *L'importanza della Legge quadro n. 104/92 sui diritti delle persone con disabilità*, «L'integrazione Scolastica e Sociale», vol. 6, n. 1, pp. 86-90.
- OECD (2004), *Education at a Glance*, <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/education-at-a-glance2004-home.htm>
- Pavone M. (2000), *Valutare gli alunni in situazione di handicap*, Trento, Erickson.
- Pavone M. (2007a), *La via italiana all'integrazione scolastica degli allievi disabili. Dati quantitativi e qualitativi*. In A. Canevaro (a cura di), *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Trent'anni di inclusione nella scuola italiana*, Trento, Erickson, pp. 159-183.
- Pavone M. (2007b), *L'integrazione degli allievi disabili, la riforma della scuola e il quadro normativo*. In D. Ianes e S. Cramerotti, *Il piano educativo individualizzato. Progetto di vita*, Trento, Erickson, pp. 793-852.
- Pavone M. (2014), *L'inclusione educativa. Indicazioni pedagogiche per la disabilità*, Milano, Mondadori Università.
- Pavone M. (2015), *Scuola e Bisogni Educativi Speciali*, Milano, Mondadori Università.
- Pavone M. (2016), *Il profilo «mutante» dell'insegnante specializzato. Diversi «vestiti» in diverse «stagioni»*, «L'integrazione scolastica e sociale», vol. 15, n. 1, pp. 44-53.
- Pavone M. (2017), *Diritto allo studio e inclusione di studenti con disabilità e con DSA in Università*. In R.S. Di Pol e C. Coggi (a cura di), *La Scuola e l'Università tra passato e presente*, Milano, FrancoAngeli, pp. 241-255.
- Porcari Li Destri G. e Volterra V. (1995), *Passato e presente: uno sguardo sull'educazione dei sordi in Italia*, Napoli, Gnocchi.
- Rollero P. e Pavone M. (1994), *Alunni handicappati e nuovi strumenti di valutazione nelle scuole dell'obbligo*, «Handicap & Scuola», anno X, nn. 3-4, novembre-dicembre.
- Sagramola O. (1989), *L'inserimento scolastico degli handicappati. Principi e norme*, Brescia, La Scuola.
- TREELLE, Caritas e Fondazione Agnelli (2011), *Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte*, Trento, Erickson.
- UNESCO (2005), *The Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions*, <http://en.unesco.org/creativity/convention>
- Zelioli A. (1978), *1963-1978: dalle classi differenziali all'integrazione scolastica degli handicappati*, «Scuola Italiana Moderna», annata 1978/79, n. 15.