

4 agosto 1977

## Programmare, accogliere, integrare

di Mario Guglietti

**A**lcune settimane fa, celebrando in questa rubrica (dichiaratamente senza entusiasmo) il quinto compleanno del d.P.R. 122/2009 (v. Buon Compleanno: “Al voto, al voto!”), in riferimento alle norme immediatamente precettive contenute negli artt. 2 e 3 del DL “Gelmini” (137/2008, convertito dalla Legge 169/2008) che a partire fin dall’anno scolastico 2008/2009 avevano disposto la valutazione numerica espressa in decimi del comportamento, degli apprendimenti e della stessa certificazione delle competenze, osservavamo quanto segue:

“... L’esperienza dell’anno scolastico 2008/2009 è ancora troppo recente per non dimenticare lo scalpore, l’imbarazzo, l’incredulità e lo sconcerto suscitato non solo tra i docenti ma anche tra le famiglie, da una disposizione che, pur in assenza dell’atto di decretazione secondaria che avrebbe dovuto provvedere al “*coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni*” poneva drasticamente fine alla cultura e alla pratica valutativa introdotte dalla legge 517/77, unanimemente annoverata tra i provvedimenti di innovazione e riforma del nostro sistema scolastico maggiormente attesi, partecipati e condivisi.”



Di questa legge, cioè la **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” (pubblicata sulla G.U. n. 224 del 18 agosto 1977), di cui oggi celebriamo il **37° compleanno**, ci eravamo già occupati in precedenza (v. Buon Compleanno: La madre dei “decreti delegati” - Legge-Delega n. 477/1973 su organi collegiali, stato giuridico e sperimentazione), in un paragrafo dedicato alla ricognizione dei principi costituzionali sui quali poggiano l’architettura istituzionale e l’assetto ordinamentale del nostro sistema scolastico di istruzione e formazione citavamo, tra gli altri, gli artt. 37, comma 1 e 38, comma 3, che così testualmente e rispettivamente recitano:

“Art. 37

*La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore ...omissis*

Art. 38

...omissis

*Gli inabili e i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale ...omissis”.*

A proposito di questi due articoli esprimevamo le seguenti riflessioni:

“...Infine gli **articoli 37 e 38** debbono considerarsi rilevanti rispetto all'azione educativa della scuola in quanto sanciscono, rispettivamente, il principio della parità di diritti e di tutela della donna lavoratrice, e il diritto all'educazione e all'avviamento professionale dei cittadini inabili al lavoro e minorati.

Il termine “handicap” non era ancora entrato nell'uso corrente – e comunque i nostri padri costituenti hanno accuratamente evitato l'utilizzo di “barbarismi” linguistici –; ma essi, comunque, avevano lucidamente previsto e sancito il diritto delle persone “diversamente abili” alla piena inclusione sociale, a partire dalla scuola. Infatti, tutta la legislazione scolastica sull'integrazione dei soggetti handicappati – a partire dalla fondamentale Legge 517/77 – ha come norma di riferimento costituzionale proprio gli artt. 3 e 38.

In tal senso la Legge 517/77, ulteriormente rinforzata dalla successiva Legge 104/92 (insieme alla Legge 1004/71 concernente la tutela della lavoratrice-madre), rappresenta la testimonianza più esemplare e avanzata di civiltà giuridica e sociale del nostro Paese rispetto al contesto europeo e internazionale, che guarda a questa nostra esperienza con sempre maggiore attenzione e interesse.

Essa può (e deve) essere considerata il fiore all'occhiello del nostro ordinamento, grazie anche alla professionalità, alla responsabilità e all'impegno manifestati dai docenti, di cui andare giustamente orgogliosi in quanto ci consente di affrontare a testa alta e senza arrossire il confronto con gli altri Paesi.”

La Legge 517/77 va dunque collocata a buon diritto in quella scia di coraggiosi interventi legislativi di innovazioni e riforme – “coraggiosi” proprio perché contrastati a livello politico-parlamentare da resistenze conservatrici mai del tutto sopite – che nell'arco di un quarantennio (approssimativamente dal 1962 – Scuola media unica – al 1997 – “Bassanini”: art. 21 Autonomia), hanno di fatto portato a compimento, alla luce dei principi della Costituzione Repubblicana, il deciso superamento - soprattutto nella nostra “scuola di base” - dell'impianto “gentiliano”.

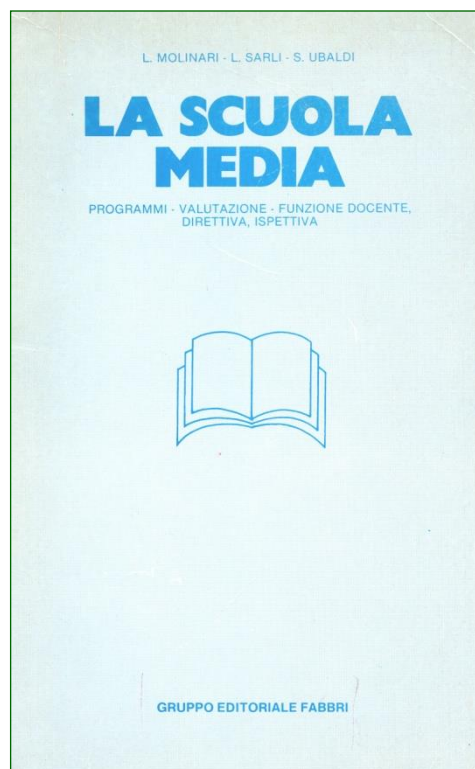
Per il perseguimento del suddetto obiettivo nella scuola secondaria di secondo grado, com'è noto, è stato invece necessario attendere i provvedimenti assunti nelle XIV (Moratti), XV (Fioroni), e XVI (Tremonti-Gelmini) Legislature, fortemente condizionati da preminenti intenti di razionalizzazione e da assillanti obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Per quanto importantissime e dirimenti rispetto al passato, le ricordate disposizioni introdotte dalla Legge 517/77 in materia di **valutazione** e di **integrazione scolastica** degli alunni “portatori di handicaps”, non esauriscono il quadro delle innovazioni ordinarie che hanno come fondamento giuridico questa stessa Legge. Ci riferiamo (oltre alle numerose abrogazioni esplicite di norme precedenti, in gran parte risalenti al Regio Decreto 1297/28) essenzialmente:

- alle modalità di svolgimento dell'esame di licenza elementare;
- all'abolizione nella scuola elementare e nella scuola media degli esami di riparazione e quelli di seconda sessione;
- alla possibilità nelle classi di scuola elementare che svolgono sperimentazioni di utilizzare, qualora siano previste forme alternative all'uso dei libri di testo, la somma equivalente al costo dei libri di testo per l'acquisto di altro materiale librario;

- all'estensione alla scuola media del limite massimo di 20 alunni per le classi che accolgono alunni portatori di handicaps;
- alla possibilità di svolgere periodicamente, in sostituzione delle normali attività didattiche e fino a un massimo di 160 ore annue, "attività di integrazione";
- alla fissazione al 10 settembre e al 31 agosto rispettivamente dell'inizio e del termine dell'anno scolastico, stabilendo in "almeno" 215 giorni, esclusi i giorni festivi, il periodo effettivo delle lezioni.

Ma, soprattutto, dobbiamo a questa Legge la sanzione giuridica della "**programmazione educativa**" quale legittimazione e al tempo stesso sollecitazione verso l'adozione generalizzata di una prassi organizzativa, metodologica e didattica avente l'espressa finalità di "*agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità degli alunni*".



Il primo comma dell'art. 2, riferito alla scuola elementare, fornisce un esplicito fondamento giuridico ad una modalità organizzativa già in uso in molte scuole grazie all'opportunità giuridica fornita dalla sperimentazione ex art. 3 del d.P.R. 419/74 espedito, tuttavia, che costringeva le scuole stesse alla complessa e defaticante procedura tecnico-burocratica della richiesta di autorizzazione ministeriale: la cosiddetta "**apertura delle classi**", consistente nella realizzazione di "*...attività scolastiche integrative organizzate per gruppi di alunni della stessa classe oppure di classi diverse anche allo scopo di realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni*".

La Legge, però, poneva un preciso vincolo di natura amministrativa: "*Ferma restando l'unità di ciascuna classe...*", intendendo dire: "senza incremento del numero delle classi" (e quindi dell'organico assegnato), come invece frequentemente avveniva nelle richieste di sperimentazioni ordinamentali che il Ministero, pur in presenza nel progetto di sperimentazione della richiesta almeno di un'unità aggiunta di personale docente, si vedeva costretto "generosamente" ad autorizzare, per non essere accusato di insensibilità verso i processi di innovazione.

Cosicché la possibilità indistintamente offerta a ciascuna scuola direttamente dalla legge 517/77 (con ben 20 anni di anticipo rispetto alla stessa opportunità fornita dal conferimento alle istituzioni scolastiche dell'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo: legge 59/97) di attivare un'organizzazione didattica per "classi aperte", ha reso da quel momento non più proponibili le relative richieste di sperimentazioni.

Con dizione pressoché analoga e con le medesime finalità, il primo comma dell'art. 7, riferito alla scuola media, consente la programmazione educativa, comprendenti attività anche a carattere interdisciplinare "*...per gruppi di alunni della stessa classe o di classi diverse*".

In questo articolo, al secondo comma, al fine di prevedere forme di integrazione di sostegno a favore degli alunni portatori di handicaps, viene introdotta la possibilità di utilizzare – a domanda- (uno per ciascuna classe che accolga alunni portatori di handicaps, nel nu-

mero massimo di 6 ore settimanali), i docenti di ruolo o incaricati a tempo indeterminato in servizio nella scuola media e in possesso di particolari titoli di specializzazioni.

In materia di programmazione la Legge 517/77 ha rappresentato per la scuola elementare una sorta di testa di ponte tra l'istituzione del tempo pieno e delle attività integrative (Legge 820/71) e il riordino della scuola elementare (Legge 148/90), mentre per la scuola media ha creato le premesse per la riorganizzazione dei programmi, degli orari di insegnamento e delle prove d'esame, norme che di lì a poco sarebbero state adottate con il D.M. 9 febbraio 1972.

Come accennato in apertura, la Legge 4 agosto 1977, n. 517, promulgata dal Presidente della Repubblica Giovanni Leone, vide la luce nel corso della VII Legislatura (5 luglio 1976-2 aprile 1979), caratterizzata da ben 3 Governi che si succedettero alla guida del Paese presieduti da Giulio Andreotti, che affidò il ministero della Pubblica Istruzione all'on. Franco Maria Malfatti (lo stesso dei "Decreti Delegati" del 1974). Il vertice politico venne completato dai 3 Sotto-Segretari: Carlo Buzzi, Giovanni Del Rio e Franca Falcucci, vera protagonista della sanzione legislativa e della definizione ordinamentale del processo di integrazione scolastica degli alunni handicappati, portato faticosamente a termine pur tra i rischi – ideologicamente, istituzionalmente pedagogicamente e socialmente contrapposti – del cosiddetto "inserimento selvaggio" e della "ospedalizzazione" delle scuole.

Uno dei meriti politici e tecnico-professionali che vanno indiscutibilmente riconosciuti alla senatrice Falcucci nel periodo dell'assolvimento dell'incarico di Sotto-Segretario all'istruzione, fu quello di aver presieduto e portato a termine i lavori della "Commissione parlamentare sui problemi scolastici degli alunni handicappati" tenutasi nel 1975 nel corso della VI Legislatura (Governo "Moro"), i cui esiti vennero formalizzati e resi pubblici dalla Relazione conclusiva, meglio nota come "Documento Falcucci".

Questo documento, che venne allegato alla CM 8 agosto 1975, n. 227, a firma del ministro Malfatti, avente per oggetto: "Interventi a favore degli alunni handicappati", costituisce la pietra miliare di tutte le scelte normative di rango primario e secondario, a partire proprio dalla legge 517/77, che hanno progressivamente disciplinato, implementato e perfezionato l'integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap, non ignorando le problematiche specifiche del disadattamento sociale dei minori.

Certamente la 517 non nasce del nulla.

Bisogna almeno ricordare la Legge 30 marzo 1971, n. 118 (a sua volta preceduta dalle Leggi 308/58 e 482/68 che prevedevano particolari agevolazioni per l'assunzione obbligatoria e fissavano aliquote di posti riservati a soggetti inabili, considerati a tal fine rientranti tra le cosiddette "categorie protette") che all'art 28 aveva disposto che l'istruzione dell'obbligo dovesse avvenire nelle classi "normali" della scuola pubblica, prescrivendo tuttavia che l'inserimento degli alunni con disabilità nelle classi "comuni" dovesse avvenire a richiesta delle famiglie, superando così di fatto il modello delle "scuole speciali" che tuttavia non venivano abolite. Anche per queste ragioni la 118/71 rimase fundamentalmente disattesa.

Sulla strada aperta dalla Legge 517/77 in questo specifico versante, si è inserita successivamente la Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*" (ulteriormente modificata dalla Legge 162/1998) che testimonia un significativo avanzamento della problematiche dell'integrazione scolastica non solo sotto il profilo giuridico ma anche sotto quello cultura-

le, pedagogico e sociale. Tanto si evince, in particolare, dagli articoli 12 e 13 nel momento in cui sanciscono che l'integrazione scolastica nelle classi comuni di ogni ordine e grado "...ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata" indubbiamente ai fini dell'istruzione, ma contemporaneamente a quelli dell'apprendimento, delle relazioni, della socializzazione, dell'autonomia e della comunicazione personale.

Questa Legge, infatti, insieme ai numerosi atti di decretazione secondaria ai quali ha fatto esplicito rinvio, ha fissato i cardini istituzionali e ordinamentali per l'individuazione dell'handicap, per la predisposizione della diagnosi funzionale, del profilo dinamico-funzionale e per il piano educativo individualizzato che ci limitiamo esclusivamente a segnalare.

In questa pur sommaria ricostruzione dell'impianto ordinamentale innescato dalla Legge 517/77, non possiamo ignorare almeno due interventi della giurisprudenza costituzionale in materia di integrazione degli handicappati:

- a) la **Sentenza n.215/87** (cui è stato dato seguito con la CM 286/88, avente per oggetto: "Attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 215/87 - Iscrizione e frequenza nella scuola secondaria di II grado degli alunni in situazione di handicap");
- b) la **Sentenza n. 80/2010**, che ha dichiarato l'incostituzionalità della norma che impediva di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nella classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente.

E se gli organici del personale di sostegno in tutte le scuole di ogni ordine e grado consentono oggi di fronteggiare dignitosamente ed efficacemente l'impegno e le responsabilità del sistema pubblico di istruzione e formazione nell'integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap, dobbiamo dare atto che la "normativa vigente" su questa materia di cui la Corte Costituzionale richiama autorevolmente e severamente il rispetto, trae origine proprio dalla Legge 4 agosto 1977, n. 517, norma alla quale oggi tributiamo – nell'intervento conclusivo di questa Rubrica – un sentito e riconoscente Buon Compleanno!

Roma, 4 agosto 2014

