

L. Buscema, R. Caridà, G. De Luca,  
R. Di Maria, A. Morelli, V. Pupo

# **Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione**



**Giappichelli**



## Presentazione

Il volume *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione* nasce dall'esigenza di disporre di un testo utile sia nell'ambito degli insegnamenti universitari di legislazione scolastica sia nei corsi di specializzazione per le attività di sostegno.

L'opera intende coniugare, con semplicità e rigore, gli studi degli *Autori*, maturati anche attraverso l'insegnamento svolto in diversi Atenei, con le attività formative rivolte al personale della scuola e le esperienze di gestione dell'inclusione a vari livelli.

Il volume è stato pensato anche per lettori privi di una formazione giuridica e, pertanto, dove si è reputato necessario, si sono introdotte le nozioni basilari delle categorie e dei concetti impiegati nell'esposizione dei vari argomenti.

Il presente manuale vuole essere, dunque, una risorsa ed è, al tempo stesso, un esperimento. In questa prospettiva, si ringraziano quanti segnaleranno carenze ed errori, consentendo il miglioramento dell'opera nelle future, eventuali edizioni.

*Gli Autori*



**Parte I**

**Fondamenti di legislazione scolastica**

(di Giusy De Luca, Alessandro Morelli)



## Capitolo I

# Profili storici\*

**Sommario:** 1.1. Premessa. – 1.2. La scuola nell'Italia prerepubblicana. – 1.3. La scuola nell'Italia repubblicana. – 1.4. L'attuazione di una scuola inclusiva: dalla logica dell'integrazione al principio di inclusione. – *Riferimenti bibliografici essenziali.*

### 1.1. Premessa

La storia della scuola italiana può farsi iniziare con l'estensione a tutto il Regno d'Italia, nel 1861, del R.D. 3725/1859, meglio noto come legge Casati (dal nome dell'allora Ministro della Pubblica Istruzione). Tale disciplina, che, come si vedrà, aveva un'ispirazione marcatamente classista, rappresentò un primo tentativo (non riuscito) di lotta all'analfabetismo e fu seguita da una serie di interventi di modifica, che solo in misura molto limitata ne superarono alcune carenze.

Nel 1923 entrò in vigore la riforma Gentile che, com'è noto, ebbe grande importanza per il regime politico del tempo («la più fascista delle riforme» la definì Mussolini nella Circolare ai prefetti delle città sedi universitarie del 6 dicembre 1923), ma che sopravvisse anche all'entrata in vigore, il 1° gennaio 1948, della Costituzione repubblicana, e rimase in vigore, quantomeno nel suo impianto generale, fino alla legge 53/2003 (riforma Moratti) e alla legge 133/2008, che diede avvio alla revisione degli istituti superiori.

I principi introdotti dalla Carta costituzionale, com'è noto, segnarono una netta cesura rispetto all'ordinamento precedente, risultando idonei a mutare profondamente l'ispirazione di fondo del sistema scolastico in tutte le sue articolazioni: la libertà di insegnamento (art. 33),

---

\* I paragrafi 1.1, 1.2 e 1.3 sono stati scritti da Alessandro Morelli; il paragrafo 1.4 da Giusy De Luca.

il diritto all'istruzione e allo studio (art. 34), assicurati anche ai soggetti con disabilità (art. 38), e la disciplina del fenomeno culturale (art. 9) rappresentano declinazioni essenziali dei principi di eguaglianza (formale e sostanziale: art. 3), democraticità (art. 1), solidarietà (art. 2), pluralismo (artt. 2, 5, 6, 8, 33 ecc.) e del principio personalista (artt. 2 e 3), facendo con essi sistema (A. Poggi, 2019, pp. 10 ss.; A. Iannuzzi, 2021, p. 232). Quel che occorre sin d'ora mettere in luce è la stretta connessione esistente tra il riconoscimento costituzionale dei fondamentali diritti all'istruzione e allo studio e l'assetto organizzativo del sistema istituzionale dell'istruzione stessa. Quest'ultimo, infatti, deve essere strutturato in modo tale da consentire il più diffuso e pieno godimento dei primi; in tal senso, la Corte costituzionale ha chiarito che «organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione» (sent. 383/1998).

I principi costituzionali in materia di istruzione, pur non essendo riusciti a trovare immediata attuazione subito dopo l'avvio dell'ordinamento repubblicano (tanto che Don Lorenzo Milani e i ragazzi della scuola di Barbiana, ancora nel 1967, denunciavano il classismo del sistema scolastico), ma solo un parziale e, sotto diversi profili, ancora insoddisfacente seguito nella legislazione successiva, hanno posto le basi per l'affermazione di una scuola inclusiva, sempre più aperta alle complesse sfide della contemporaneità (S. Troilo, 2012; M. Benvenuti, 2018; G. Matucci, 2019; A. Poggi, 2019; G. Arconzo, 2020; C. Colapietro, 2021, pp. 1135 ss.).

Per tale motivo, la breve ricostruzione storica che seguirà sarà divisa in due grandi periodi: quello prerепubblicano e quello repubblicano.

## 1.2. La scuola nell'Italia prerепubblicana

La legge Casati del 1859 aveva introdotto un'organica riforma dell'ordinamento scolastico piemontese, che fu poi estesa a tutto il Regno d'Italia. Tale disciplina, alla quale pure furono apportate alcune rilevanti modifiche, rimase in vigore fino alla riforma Gentile del 1923.

In base alla normativa del Cinquantanove il sistema dell'istruzione era organizzato come una struttura fortemente gerarchizzata e autoritaria, con al vertice il Ministro e poi il Consiglio superiore della Pubblica istruzione, gli Ispettori generali e un Provveditore agli studi avente sede in ciascuna Provincia.

Importanti novità introdotte dalla legge Casati furono il principio di gratuità e di obbligatorietà dell'istruzione primaria fino agli otto anni e la previsione secondo cui spettava ai Comuni, a proprie spese, erogare i servizi relativi all'istruzione, «in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti» (art. 317). Venne istituita, pertanto, una scuola elementare divisa in due bienni, il primo dei quali obbligatorio, il secondo facoltativo. Dopo la scuola elementare si poteva accedere alternativamente al ginnasio o alle scuole tecniche. La frequentazione del primo era a pagamento e consentiva l'accesso a tutte le facoltà universitarie; le scuole tecniche, invece, permettevano di frequentare successivamente gli istituti superiori ma solo in alcuni casi di accedere all'università. Data la sua onerosità, il ginnasio era accessibile alle persone abbienti, tendendo esso così a formare la classe dirigente, mentre le scuole tecniche erano per lo più funzionali alla preparazione della classe operaia; di qui l'evidente ispirazione classista di tale disciplina.

La legge Casati diede specifica attuazione, inoltre, all'obbligo dei genitori di istruire i figli per le classi della scuola elementare. La principale carenza fu però dovuta al fatto che i Comuni più piccoli e poveri in molti casi non riuscirono ad aprire e a mantenere istituti scolastici, sicché, soprattutto nei territori svantaggiati, l'evasione scolastica si mantenne a livelli molto elevati (un'inchiesta promossa nel 1864 dal vicepresidente del Consiglio superiore della pubblica istruzione Carlo Matteucci rilevò il sostanziale fallimento di tale normativa).

Un successivo, importante intervento normativo fu rappresentato dalla legge 3961/1877, meglio nota come legge Coppino, la quale portò da due a tre anni l'obbligo scolastico e stabilì che fossero comminate precise sanzioni alle famiglie che non mandavano a scuola i figli. Un altro dato caratterizzante tale disciplina fu la sua marcata ispirazione laica, testimoniata dalla mancata previsione dell'insegnamento della religione e dalla prescrizione che si dessero nozioni relative ai doveri dell'uomo e del cittadino.

La legge  
Coppino

Nemmeno la legge Coppino, tuttavia, sortì effetti apprezzabili nella lotta all'analfabetismo, anche perché restarono a carico dei Comuni le spese necessarie all'erogazione dei servizi inerenti all'istruzione, permanendo i problemi già segnalati, soprattutto per i Comuni di più piccole dimensioni.

La legge 407/1904 (legge Orlando) portò l'obbligo scolastico al dodicesimo anno di età, stabilì che i Comuni istituissero scuole almeno fino alla quarta classe e che fossero elargiti ai Comuni più svantaggiati fondi utili all'assistenza degli alunni poveri.

La legge  
Orlando

La legge  
Daneo-  
Credaro

Soltanto con la legge 487/1911 (legge Daneo-Credaro), tuttavia, lo Stato cominciò ad acquisire gradualmente la gestione dei servizi inerenti all'istruzione, il che consentì che questi ultimi venissero erogati anche nei territori di Comuni con bilanci modesti: a eccezione delle scuole dei capoluoghi di provincia, la cui gestione rimase in capo ai Comuni, infatti, gli istituti scolastici degli altri Comuni furono sottoposti ai Provveditorati agli studi. Furono aumentati, tra l'altro, i fondi per l'istituzione di nuove scuole, per l'edilizia scolastica e per la creazione di scuole serali e festive. Altre importanti novità introdotte da tale legge, animata dallo spirito riformista che caratterizzò i Governi Giolitti dell'inizio del Novecento, furono la fissazione della retribuzione minima dei maestri e l'istituzione del fondo pensionistico (innovazioni che ovviamente migliorarono le condizioni economico-sociali della categoria); l'introduzione dell'obbligatorietà dei patronati scolastici, istituzioni aventi il compito di aiutare le famiglie in difficoltà al fine di consentire ai figli di assolvere l'obbligo scolastico, e l'istituzione di un liceo moderno (poi denominato scientifico), affiancato al già esistente liceo classico.

La riforma  
Gentile

La riforma Gentile, entrata in vigore nel 1923, prese il nome dal filosofo neoidealista Giovanni Gentile, Ministro della Pubblica Istruzione dal 1922 al 1924. Essa si articolò in diversi decreti regi, emanati per dare seguito, nell'ambito della pubblica istruzione, alla «delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione», conferita dal Parlamento a Benito Mussoli con la legge 1601/1922 (la riforma della pubblica istruzione fu realizzata attraverso i RR.DD. 1679/1922, 1753/1923, 3126/1923, 2185/1923, 1054/1923, 674/1924, 756/1924, 1533/1924 e 2102/1924).

La riforma Gentile fu ispirata da una visione elitaria e aristocratica dell'istruzione, privilegiando essa gli studi classici, ritenuti di esclusivo appannaggio della classe dirigente; limitata fu, invece, l'attenzione manifestata da tale disciplina per la formazione tecnica e professionale.

Tra le innovazioni più importanti, da ricordare l'elevazione a quattordici anni dell'istruzione obbligatoria; il riordino dell'istruzione classica, avente il fine di «preparare alle università e agli istituti superiori» (art. 39, R.D. 1054/1923); la creazione dell'istituto magistrale, con lo scopo di «preparare gli insegnanti delle scuole elementari» (art. 53, R.D. 1054/1923); il riordino del liceo scientifico, funzionale allo scopo di «sviluppare ed approfondire l'istruzione dei giovani che aspirino agli studi universitari nelle facoltà di scienze e di medicina e chirurgia» (art. 60, R.D. 1054/1923); l'istituzione del liceo femminile, con il compito di «impartire un complemento di cultura generale alle giovinette che non aspirano né agli studi superiori né al conseguimento

di un diploma» (art. 65, R.D. 1054/1923); l'articolazione dell'istituto tecnico in un corso inferiore, della durata di tre anni, e un corso superiore tecnico, della durata di quattro anni, in alternativa al quale era possibile continuare gli studi frequentando il liceo scientifico; l'introduzione dell'esame di maturità che consentiva l'accesso all'università; la previsione del limite di 35 alunni per classe; l'istituzione di scuole speciali per ciechi e sordomuti.

### 1.3. La scuola nell'Italia repubblicana

Si è già fatto cenno al carattere rivoluzionario che, rispetto al precedente regime, ebbero i principi della Carta costituzionale entrata in vigore il 1° gennaio 1948 e alle notevoli difficoltà che la loro attuazione ha incontrato finora nell'esperienza repubblicana.

Prendendo le mosse dall'analisi degli articoli della Costituzione specificamente dedicati all'istruzione e ribadendo lo stretto legame esistente tra le norme contenute in tali articoli e gli altri principi espressi dalla legge fondamentale, occorre innanzitutto soffermarsi sui contenuti degli artt. 33 e 34.

L'art. 33 Cost., dopo aver proclamato la libertà dell'arte, della scienza e del relativo insegnamento (co. 1), affida alla Repubblica il compito di dettare le «norme generali sull'istruzione» (che, come confermato anche dall'art. 117, co. 2, lett. *n*), Cost. revisionato dalla legge cost. 3/2001, rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato) e di istituire scuole statali «per tutti gli ordini e gradi» (co. 2). Allo stesso tempo, consente che enti e privati possano istituire scuole e istituti di educazione «senza oneri per lo Stato» (co. 3), norma, quest'ultima, che ha generato un acceso dibattito intorno al finanziamento pubblico delle scuole private (G. Fontana, 2006, pp. 688 ss.; A. Iannuzzi, 2021, p. 236).

L'art. 33 stabilisce, inoltre, che la legge, allorché fissi i diritti e gli obblighi delle scuole “paritarie” (ossia di quelle che forniscono titoli di studio equivalenti ai titoli riconosciuti dalle scuole pubbliche), deve comunque assicurare a esse piena libertà e ai loro alunni «un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali» (co. 4). Prevede un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale (co. 5). Infine, riconosce alle istituzioni di alta cultura, alle università e alle accademie il «diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (co. 6).

L'art. 34 è il frutto di un vivace dibattito svoltosi in Assemblea costituente che, come in diversi altri casi, si concluse con il raggiungimento di un alto compromesso tra i rappresentanti delle diverse correnti politiche (le principali delle quali erano, com'è noto, quella cattolica, quella socialista-comunista e quella liberale: A. Poggi, 2006, pp. 702 ss.; Id., 2019, pp. 54 ss.).

Com'è stato notato (M. Benvenuti, 2021, p. 238), tale articolo si segnala per la chiarezza e la puntualità della formulazione. Si apre, infatti, con una fondamentale affermazione di principio: «la scuola è aperta a tutti» (co. 1), che costituisce oggetto di un autonomo diritto sociale (per “diritti sociali” si intendono situazioni giuridiche soggettive dotate della massima protezione giuridica prevista dall'ordinamento e consistenti in pretese che gli individui vantano nei confronti dei pubblici poteri ad avere assicurate prestazioni funzionali al soddisfacimento di interessi primari); riconosce, inoltre, altri due fondamentali diritti sociali: quello alla gratuità dell'istruzione inferiore, obbligatoria e impartita per almeno otto anni (co. 2), e quello a «raggiungere i gradi più alti degli studi», riservato ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» (co. 3).

L'ultimo comma dell'art. 34, infine, prevede che la Repubblica debba rendere effettivo il diritto al raggiungimento dei più alti gradi degli studi «con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso». Tale disposizione tende ad assicurare effettività al diritto allo studio riconosciuto dal comma precedente.

L'obbligatorietà dell'istruzione inferiore, prevista dalla Costituzione, trova la propria specifica connotazione nell'intera trama dei principi fondamentali e, in particolare, in quello democratico, in quello di eguaglianza, in quello solidarista e, infine, in quello personalista.

La stretta correlazione tra democrazia ed educazione, messa in luce soprattutto dal filosofo e pedagogista statunitense John Dewey (1916), si coglie facilmente se si considera che soltanto lo sviluppo di un processo educativo libero e ampiamente partecipato può porre le condizioni culturali per la sopravvivenza e il progresso delle istituzioni liberaldemocratiche. Il che ovviamente non significa che l'istruzione (e l'educazione) debbano tradursi in forme di indottrinamento poco consone a una democrazia pluralista. È vero che l'art. 54 Cost. prevede che tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica, oltre che di osservarne la Costituzione e le leggi, ma tale dovere comporta soltanto un obbligo di conoscenza dei valori repubblicani (nell'auspicio che dalla conoscenza possa scaturire la spontanea adesione), non anche un vincolo di necessaria, intima sottomissione agli stessi, con-

facente più a un regime totalitario che a una forma istituzionale liberaldemocratica come la nostra (A. Morelli, 2013).

Significativa è, inoltre, la correlazione tra istruzione e *principio di eguaglianza*, che nell'ordinamento repubblicano trova una duplice declinazione: come *eguaglianza formale* (enunciata dal co. 1 dell'art. 3 Cost.), ossia come necessità di trattare situazioni eguali in modo eguale e situazioni diverse in modo adeguatamente diversificato, e come *eguaglianza sostanziale* (in base a quanto disposto dal co. 2 dell'art. 3 Cost.), ossia come vincolo gravante sulla Repubblica (in tutte le sue articolazioni) a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Tale ultimo principio connota il nostro ordinamento come uno Stato sociale (o interventista), avente il compito di adottare specifiche misure volte a parificare i *punti di partenza*, ossia a consentire anche a chi si trovi in condizioni di svantaggio socioeconomico di tendere alla piena realizzazione di sé stesso. Occorre precisare, peraltro, che eguaglianza sostanziale, nel nostro ordinamento, non significa certo che, oltre ai punti di partenza, debbano essere forzatamente livellati anche i punti di arrivo: fuor di metafora, il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economici e sociali alla realizzazione di ogni individuo non implica che tutti abbiano diritto alle medesime condizioni di vita. Se così fosse, il nostro non sarebbe uno Stato sociale ma uno Stato socialista e l'eguaglianza stessa diventerebbe un principio assoluto, tirannico, prevalente su tutti gli altri (compresi i diritti inviolabili della persona umana).

L'eguaglianza sostanziale si lega, poi, al *principio di solidarietà*, che l'art. 2 Cost. declina come politica, economica e sociale, prevedendo che la Repubblica richiede l'adempimento dei connessi *doveri inderogabili* (un ulteriore riferimento al concetto di solidarietà è ora contenuto nell'art. 119, co. 6, Cost., revisionato dalla legge cost. 3/2001, a norma del quale lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la *solidarietà sociale*).

I principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà fanno sistema, infine, con il *principio personalista*, ricavabile, oltre che dal già richiamato riferimento rinvenibile nel co. 2 dell'art. 3 Cost., dal riconoscimento dei "diritti inviolabili dell'uomo" contenuto nell'art. 2, ma, più in generale, desumibile dall'intera trama normativa della Carta repubblicana. In base a quest'ultimo principio, la persona è al centro del-

l'ordinamento costituzionale il quale, in definitiva, è al servizio della prima (e non viceversa).

In tale quadro di principi, assumono un particolare rilievo i già richiamati precetti costituzionali volti ad assicurare la massima apertura e accoglienza delle istituzioni scolastiche e l'effettività dei diritti all'istruzione e allo studio: oltre alla previsione contenuta nell'art. 34, co. 4, che, come si è visto, prevede l'erogazione di borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze per consentire l'esercizio del diritto allo studio dei capaci e meritevoli privi di mezzi, si pensi all'art. 38 Cost., che – con un linguaggio certo datato – prevede, al co. 3, che «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale».

Si è già accennato alle carenze del processo attuativo dei suddetti principi e precetti costituzionali.

Un primo intervento normativo degno di nota, al riguardo, fu la legge 1859/1962, istitutiva della scuola media unica e obbligatoria, uguale per tutti. Si diede attuazione, in tal modo, con un notevole ritardo, all'obbligo scolastico di otto anni previsto dal co. 2 dell'art. 34 Cost. e si superò il precedente sistema, introdotto dalla riforma Gentile, che prevedeva, per l'alunno che avesse concluso la scuola elementare, la possibilità di scegliere tra il ginnasio (che consentiva l'iscrizione successiva al liceo), l'istituto tecnico, l'istituto magistrale o la scuola complementare (di durata triennale), denominata successivamente scuola di avviamento professionale, la quale non consentiva il proseguimento degli studi.

I rivolgimenti sociali e politici del Sessantotto promossero una serie di importanti interventi: la legge 444/1968 istituì la scuola materna statale; il D.L. 9/1969 (convertito con modificazioni dalla legge 119/1969) operò il riordinamento degli esami di Stato di maturità, di abilitazione e di licenza della scuola media; la legge 910/1969 consentì il libero accesso a tutte le università con ogni tipo di diploma, il che agevolò un notevole incremento degli studenti universitari. Da ricordare, inoltre, la legge 820/1971, che autorizzò le prime forme di sperimentazione del tempo pieno nell'ambito della scuola elementare.

Un passaggio fondamentale nella storia del sistema scolastico italiano fu poi rappresentato dai decreti delegati del 1974 (nn. 416, 417, 419 e 420), adottati in attuazione della legge 477/1973 di delega al Governo per «l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato». Le principali novità introdotte furono:

- a) l'istituzione degli organi collegiali della scuola (D.P.R. 416/1974),

che consentì un'ampia e diffusa partecipazione delle famiglie e degli studenti alle attività organizzative e gestionali;

b) la ridefinizione dello stato giuridico del personale docente, di quello direttivo e ispettivo (D.P.R. 417/1974), nonché di tutto il personale non docente (D.P.R. 420/1974);

c) la disciplina di forme di sperimentazione rispetto agli ordinamenti vigenti, principalmente nell'ambito della scuola superiore (D.P.R. 419/1974).

Gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso furono caratterizzati proprio da un'accentuata tendenza all'avvio di ampie sperimentazioni, tramite le quali, nell'impossibilità – determinata da ragioni politiche contingenti – di realizzare riforme tramite atti legislativi, s'introdussero novità anche rilevanti (si pensi ai “progetti Brocca”).

Da segnalare, poi, la legge 97/1994, che istituì gli istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, e l'entrata in vigore del Testo unico delle leggi della scuola, approvato con D.lgs. 297/1994.

Un passaggio epocale fu poi rappresentato dalla riforma Bassanini: in particolare, come si vedrà meglio più avanti (Parte I, Cap. II), la legge 59/1997 (“Bassanini I”) ha riconosciuto l'autonomia scolastica (art. 21), che ha avuto importanti conseguenze in tutti gli ambiti dell'organizzazione e delle attività degli istituti scolastici.

Da ricordare, poi, la legge 425/1997, che ha introdotto una nuova disciplina per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore.

Un altro intervento degno di nota è stata, poi, l'introduzione della parità scolastica con la legge 62/2000.

Negli anni successivi si sono avute altre importanti riforme.

Dopo la riforma Berlinguer, con la legge 30/2000 di riordino dei cicli dell'istruzione, la legge 53/2003 (riforma Moratti) ha introdotto importanti innovazioni; in particolare, essa ha, tra le altre cose, istituito la scuola dell'infanzia e riformato profondamente i cicli scolastici.

La successiva riforma Gelmini (art. 64, D.L. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge 133/2008; D.L. 137/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 169/2008; D.L. 180/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 1/2009) ha modificato, tra le altre cose, il metodo di valutazione nella scuola primaria e in quella secondaria di primo grado; ha nuovamente istituito l'educazione civica come obbligatoria per le scuole secondarie di primo e secondo grado (incentrandola su Cittadinanza e Costituzione), e, nella scuola primaria, ha reintrodotta la precedentemente abolita figura del maestro unico.

La più recente, ampia riforma di settore è la c.d. “Buona scuola”

(legge 107/2015 e successivi D.lgs. 59-65/2017), con cui, tra l'altro, si è previsto un piano straordinario di assunzione dei docenti; la possibilità di una chiamata per competenze dei docenti da parte del dirigente scolastico; si è istituito l'organico di potenziamento, funzionale ad assicurare maggiori risorse umane per migliorare l'offerta formativa; si è rafforzato il rapporto tra scuola e mondo del lavoro, prevedendo la durata minima dell'alternanza scuola lavoro, che dal 2019 ha preso il nome di Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO); si è introdotto l'organico dell'autonomia, composto da posti di sostegno e di potenziamento dati alle scuole sulla base del Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF); si è introdotto il Piano Nazionale per la Scuola Digitale (PNSD), documento di indirizzo del Ministero per il lancio di una strategia di innovazione tecnologica della scuola.

Dal 2020 è stata adottata, infine, una serie di provvedimenti (soprattutto decreti-legge e DPCM) volti a fronteggiare la grave emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, che ha causato notevoli disagi alla popolazione scolastica, accentuando i divari sociali già presenti nella stessa e ponendo ulteriori ostacoli all'inclusione delle persone con disabilità e dei soggetti fragili (G. Laveve (a cura di), 2021).

#### **1.4. L'attuazione di una scuola inclusiva: dalla logica dell'integrazione al principio di inclusione**

Il diritto di far parte di una classe "normale"

Fino agli anni Sessanta dello scorso secolo, in Italia gli studenti con disabilità venivano inseriti in scuole speciali. Ciò comportava l'esistenza di un vero e proprio handicap, in quanto divario dovuto a uno svantaggio, anche di carattere sociale fra le persone normodotate e quelle con disabilità. All'inizio degli anni Settanta, però, la legge 118/1971 ha riconosciuto il diritto degli studenti con disabilità a essere inseriti nelle classi "normali". Si trattava di un passo verso il diritto all'integrazione della persona con disabilità nei contesti sociali a partire da quello scolastico. Per promuovere e facilitare l'integrazione dell'alunno con disabilità, la legge 517/1977, conosciuta come legge Falcucci per il nome dell'allora Ministra dell'Istruzione, introdusse la figura del docente specializzato per le attività di sostegno.

Si trattava di una figura altamente specializzata, facente parte a pieno titolo del consiglio di classe, che doveva essere al tempo stesso un supporto per tutti gli alunni e un mediatore per una didattica più funzionale al successo formativo dell'alunno disabile. Spesso, tutta-

via, il ruolo del docente di sostegno è stato oggetto di fraintendimenti che hanno dato luogo a separatismi all'interno delle classi.

Dalla emanazione della legge Falcucci dovettero trascorrere altri quindici anni perché un ulteriore intervento normativo inquadrasse tutte le prerogative, comprese quelle in ambito scolastico, delle persone con disabilità così da definire i criteri di un'integrazione concreta e di un progetto di vita.

La legge 104/1992, recante, per le ragioni di cui innanzi, “Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”, ha fissato principi, criteri e procedure per l'integrazione della persona con disabilità in tutti i contesti. A supporto della legge 104/1992, il 24 febbraio 1994 è stato emanato un “Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alcuni portatori di handicap”. Effettivamente negli articoli da 12 a 17 della predetta legge quadro, relativi all'integrazione scolastica della persona in situazione di handicap, le Aziende Sanitarie svolgono un ruolo estremamente importante, anzitutto per la definizione della diagnosi funzionale, quindi per la supervisione del Piano educativo individualizzato (PEI), poi per la redazione del Profilo Dinamico Funzionale, redatto al termine delle classi ponte da un ordine di scuola all'altro al fine di definire le funzionalità e le possibilità di sviluppo sul piano dell'autonomia, della comunicazione, della motricità e della relazione.

La legge 104/1992 e le sue successive modificazioni e integrazioni costituiscono un caposaldo per l'integrazione della persona con disabilità nella società. L'inquadramento delle prerogative delle persone con disabilità in ambito scolastico viene recepito dal D.lgs. 297/1994 (Testo unico dell'istruzione), agli artt. 314-318. In particolare, il co. 2 dell'art. 314 recita: «L'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione».

È evidente che il concetto di integrazione disegna un'intenzione quasi utopistica di dissimulare le differenze, promuovendo un adattamento del soggetto al contesto. Oggi, però, è più opportuno considerare i bisogni delle persone con disabilità nella prospettiva dell'inclusione. Il principio di inclusione delinea una situazione in cui il contesto viene adeguato alle specifiche funzionalità della persona con disabilità in modo da consentirle, pur con le sue diversità, di partecipare alla vita sociale. Del resto, il concetto di inclusione meglio si adatta a un nuovo modo di vedere la disabilità: l'*International Classification of Functioning* (ICF), pubblicato dall'OMS nel 2001, nel proporre un esame della persona dal punto di vista bio-psico-sociale, al concetto

Una legge quadro per l'integrazione e i diritti delle persone con disabilità

Dal concetto di integrazione al concetto di inclusione

di handicap (svantaggio) affianca il concetto di funzionamento come risultante del rapporto fra lo stato di salute mentale e fisica di una persona e le condizioni sociali e culturali nelle quali quest'ultima.

La scuola  
riconosce i  
Bisogni  
Educativi  
Speciali  
(BES)

Tale prospettiva ha indotto il Ministero dell'Istruzione a vedere le disfunzionalità come l'espressione di Bisogni Educativi Speciali (BES).

Il concetto era stato già introdotto nel Regno Unito, nel 1978, con il Rapporto Warnock redatto dalla British Commission of Education con l'intento di liberare dallo stigma di "persone handicappate" tutti gli alunni che, per diverse ragioni di ordine psicofisico, manifestassero delle difficoltà di apprendimento. L'effetto fu, da una parte, l'abolizione di definizioni privative, dall'altra parte l'estensione del principio di inclusione a tutti quegli alunni che, anche solo per brevi periodi, presentino delle disfunzionalità nell'apprendimento e nella socializzazione, principio che viene ribadito nella Dichiarazione di Salamanca del 1994.

La legge 170/2010 ha, in parte, recepito il principio introducendo la differenza fra la disabilità psichica e/o fisica e/o sensoriale e i disturbi dell'apprendimento che si manifestano con particolari disfunzioni nella letto-scrittura e nel calcolo (perciò si parla di dislessia, disortografia e disgrafia e discalculia) senza compromissione del Q.I.

Successivamente, la Direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 ha esteso il concetto di BES a tutti gli alunni che, per particolari situazioni socio-economico-culturali (solo per citare alcuni esempi, lo stato di detenzione carceraria o di malattia di un familiare, lutti o conflitti familiari, la condizione di immigrato e/o di non competente della lingua del paese di arrivo), evidenzino problemi nell'apprendimento, nella relazione con pari e adulti e nel comportamento. Ovviamente sono già comprese, fra i bisogni educativi speciali, le situazioni di disabilità certificate secondo la legge 104/1992 e quelle di Disturbi Specifici dell'Apprendimento (DSA).

Se già la Direttiva ministeriale del 12 dicembre 2012 rappresentava un serio impegno per l'inclusione scolastica degli alunni con BES, un inquadramento dei principi, dei criteri e delle procedure per l'inclusione è stato delegato con la legge 107/2015 e attuato con il D.lgs. 66/2017 recante "Norme per la promozione dell'inclusione degli studenti con disabilità", successivamente modificato con D.lgs. 96/2019.

Le deleghe  
della legge  
107/2015 per  
l'inclusione

Fra le più rilevanti novità che il decreto attuativo introduce, va certamente menzionata la costituzione in ciascuna istituzione scolastica, già a partire dal settembre 2017, del Gruppo di Lavoro per l'Inclusione (GLI) – in sostituzione dei Gruppi di Lavoro per l'Handicap (GLH), già in precedenza Gruppi di Lavoro per l'Integrazione Scolastica *ex art.* 317 del D.lgs. 297/1994 (GLIS) – e del Gruppo di lavoro interistituzio-

nale regionale (GLIR) presso l'Ufficio scolastico regionale (USR), nonché la costituzione, a partire dal gennaio 2019, del Gruppo per l'Inclusione Territoriale (GIT). Da evidenziarsi, altresì, la modifica di alcuni documenti di accompagnamento della situazione di disabilità, in particolare della “Diagnosi Funzionale” e del “Profilo Dinamico Funzionale”, che, d'ora innanzi, convergeranno in un unico “Profilo di Funzionamento”, peraltro più idoneo anche ai fini della redazione del Progetto individuale, di competenza dell'ente locale, e del Piano Educativo Individualizzato (PEI).

Le *Linee guida* per l'attuazione dei decreti delegati dalla legge 107/2015, emanate con D.I. 182/2020, consentono di riflettere sulle composizioni e sui compiti dei predetti gruppi di lavoro, in particolare del Gruppo di Lavoro Operativo per l'Inclusione (GLO), funzionante nell'ambito di ciascun consiglio di classe che accoglie alunni con disabilità.

Pare evidente che l'intenzione del legislatore è quella di creare maggiore raccordo fra le figure coinvolte nel percorso evolutivo dell'alunno con disabilità: alla redazione del PEI, di cui si occupa il GLO, partecipano, infatti, la persona disabile, se capace di autodeterminarsi, i familiari o altri tutori, eventuali specialisti coinvolti nel percorso evolutivo del soggetto, la commissione competente dell'ASP.

Si insiste, insomma, sul principio di inclusione a partire dall'integrazione delle professionalità che, insieme e coordinatamente, devono perseguire un piano educativo impostato sul modello dell'*Universal Design for Learning* (UDL), pensando a un progetto individuale come alla progettazione di un edificio e dei suoi accessori: è necessario aver coscienza del livello e del tipo di apprendimento che si vuol fare realizzare all'alunno con disabilità, alla luce delle sue funzionalità sia dal punto di vista psico-motorio sia dal punto di vista sensoriale, sia dal punto di vista emotivo. Si tratta di un approccio complesso e articolato, ma consapevole delle figure che ruotano attorno all'alunno e delle risorse materiali e strumentali, interne ed esterne alla scuola, necessarie per promuovere diversi canali di comunicazione e favorire il coinvolgimento e la partecipazione.

## Riferimenti bibliografici essenziali

ARCONZO G., *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2020.

BENVENUTI M., “La scuola è aperta a tutti”? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione, in *Federalismi.it*, 4/2018.