

Evoluzione dell'inclusione scolastica in Italia e in Europa a 40 anni dalla legge 517

Problemi e prospettive

Raffaele Ciambrone

Direttore dell'Ufficio centrale del MIUR per l'inclusione scolastica, Rappresentante italiano presso la European agency for Special Needs and Inclusive Education

monografia

Sommario

Partendo da una messa a fuoco sul «cambio di paradigma» che la Legge 517 ha determinato nel sistema scolastico italiano, questo contributo esamina le attuali criticità del modello inclusivo in Italia e — in un'analisi comparativa con altri Paesi Europei — le sue prospettive di miglioramento e sviluppo.

Parole chiave

Inclusione, processo di delega, personalizzazione.

Introduzione

Quarant'anni di inclusione incidono profondamente negli atteggiamenti individuali e collettivi, nei tratti peculiari di una società. Questo tema è stato sviluppato da vari esperti e da sociologi dell'educazione (Ebersold, 2017; Camilleri, 2016), secondo i quali l'inclusione produce maggior coesione sociale.

Una conferma di tale asserzione giunge inaspettatamente da un ambito che non ha certamente a che fare con l'inclusione, ma è significativo di come gli effetti di un processo avviato in campo educativo portino frutti nella società. Il capo del dipartimento del Ministero dell'Interno, in un'audizione parlamentare sulla sicurezza nel nostro

Paese,¹ di fronte agli attacchi dell'estremismo jihadista, ha detto che a differenza di altri Stati, i quali si fondano su misure di polizia, in Italia — «anche per un modo di accogliere diverso e meno identitario di altri Paesi europei» — i problemi legati al terrorismo sono di minore entità, e ancora, che «l'inclusione impedisce la radicalizzazione e giova alla sicurezza», insomma che la cultura dell'inclusione favorisce un clima più sereno anche nei rapporti sociali. Come

¹ XVII Legislatura – I Commissione: seduta del 3 ottobre 2016, «Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge c. 3558 Dambrosio, recante misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista».

a dire: più l'inclusione, più coesione sociale, più sicurezza.

In effetti, il presidente della «European Agency for Special Needs and Inclusive Education», nella sua visita in Italia, a novembre 2015, ebbe a dire di aver riscontrato non soltanto una scuola inclusiva, ma una società accogliente e inclusiva.

Temi così importanti, come quelli dell'integrazione e dell'inclusione, che attraversano trasversalmente il vissuto e gli interessi più vivi di milioni di famiglie, lasciano tracce evidenti anche nella legislazione che, alla fine, recepisce gli orientamenti culturali della società, i quali si concretizzano concettualmente nelle norme regolatrici della vita di un popolo. Lo osserviamo in particolare – per ciò che qui trattiamo – nella normativa scolastica, dove si manifesta in maniera trasparente il passaggio da un tipo di sensibilità a un'altra, potendo così riscontrare i cambiamenti profondi che i processi di inclusione hanno indotto o i vincoli nei quali sono stati costretti.

Ne è un esempio la Circolare Ministeriale del 9 luglio 1962 — del decennio precedente l'avvio dei processi di integrazione — che così riporta: «Ai maestri che non abbiano una preparazione specifica possono essere affidate soltanto le classi differenziali [...]». Sappiamo che nelle classi differenziali (Ciambrone, 2014) venivano accolti alunni «nervosi, tardivi, instabili»² o anche, come definito qualche anno dopo, «soggetti ipodotati intellettuali non gravi, disadattati ambientali, o soggetti con anomalie del comportamento».³ È un segno evidente di come fosse diverso l'atteggiamento verso gli alunni in situazione di svantaggio.

Quaranta anni di inclusione, e tutte le correnti culturali che già da prima operavano quali elementi di cambiamento in tal senso, hanno determinato un ribaltamento

di visuale: l'attenzione che un tempo veniva destinata ai più dotati intellettualmente ora è dedicata «a tutti e a ciascuno», affinché nessuno resti indietro ed anzi lo svantaggio — sociale, economico e nell'apprendimento — sia considerato una condizione che deve essere superata, impiegando a tal fine risorse specifiche.

La svolta degli anni '70 in Italia

Questi frutti buoni di un cambiamento, innestato 40 anni fa, rimandano a un evento che ha dello straordinario, se è vero che ancora, in molti Paesi, quel passo in avanti non è stato fatto. Come fu possibile, nell'arco di un decennio, un mutamento così profondo nelle coscienze e nelle sensibilità?

In Italia, agli inizi degli anni '70, si creò un movimento di opinione che spingeva a emanciparsi dal regime di esclusione e di segregazione allora dominante nel mondo della disabilità.

In quegli anni diversi Paesi, tra i quali la Francia e l'Italia, si sforzavano di tener conto delle idee nuove sugli apprendimenti creando classi di adattamento, di attesa, nelle quali i bambini avrebbero dovuto stare per tempi brevi, per essere poi reintegrati in classi ordinarie. Tuttavia, proprio la persistenza di idee vecchie sull'apprendimento fissava limiti stretti al possibile e alla percezione del desiderabile (Labregère, 1998). Eppure, l'Italia riuscì a compiere il primo passo, consentendo l'ingresso dei disabili meno gravi nelle classi comuni.

All'applicazione della Legge 118/71 fece seguito un acceso dibattito nel mondo della scuola e delle istituzioni tra coloro che erano favorevoli a una piena integrazione di tutti gli alunni e coloro che propendevano per un modello di integrazione rivolto solo ai meno gravi. La Commissione ministeriale presie-

² Circolare Ministeriale n. 1771/12 dell'11 marzo 1953.

³ DPR n.1518 del 22 dicembre 1967.

duta dalla senatrice Franca Falcucci ebbe il compito di relazionare in merito al processo di integrazione nelle scuole italiane. La relazione finale fu diffusa nelle scuole tramite la CM 227 dell'8 agosto 1975 a firma dell'allora Ministro dell'Istruzione Malfatti. La decisione presa allora fu quella della piena integrazione, con l'abolizione delle classi speciali.

La Legge 517 si presenta dunque come uno spartiacque, dopo il quale nulla poteva tornare come prima. Il cambio di «paradigma» — per dirla con l'espressione di Kuhn (2009) — fu totale e conviene soffermarsi su questo punto.

La situazione italiana era molto simile a quella di altri Paesi. Esistevano classi speciali e classi differenziali. Le classi speciali erano frequentate da alunni con disabilità più grave. All'inizio, la decisione di superare il regime di segregazione e di creare classi integrate, abolendo le classi speciali, creò sconcerto.

Per dare il senso di quell'esperienza, è utile riportarsi al clima che si respirava in quegli anni, che abbiamo potuto ricostruire dal racconto di alcuni testimoni e protagonisti di quella straordinaria vicenda. Uno di loro è il prof. Renzo Vianello, psicologo dell'università di Padova, già presidente del Coordinamento europeo degli insegnanti di sostegno. Vianello, nei primi anni '70, aveva lavorato come insegnante nella scuola elementare. Nel 1977 era appena entrato come ricercatore presso l'università di Padova, ma manteneva frequenti rapporti con i suoi ex colleghi di lavoro, anche in ragione delle sue ricerche. Ci ha raccontato la reazione delle insegnanti delle classi comuni che, da un giorno all'altro, videro arrivare nelle loro aule i ragazzi «handicappati». Molte di loro piangevano. Per comprendere quanto accadde occorre immaginare qual era la situazione in una classe degli anni Settanta, prima della Legge 517, che sancì il principio di integrazione. Erano classi molto silenzio-

se e disciplinate. I bambini ascoltavano la lezione con le braccia conserte sul banco, in silenzio e con attenzione. Qualsiasi elemento di distrazione veniva ricondotto all'ordine con un semplice gesto dell'insegnante: un colpetto della mano sulla cattedra, nei casi più evidenti, ma bastava spesso un semplice sguardo. Molte classi iniziavano le lezioni la mattina con il segno della croce e la preghiera.

I ragazzi handicappati frequentavano altre classi, che facevano parte di altre scuole: erano in edifici separati. Il loro inserimento nelle classi normali venne percepito come un vero e proprio sconvolgimento! Da qui, le lacrime delle maestre che non riuscivano a governare la situazione poiché, ad esempio, c'era un bambino con disabilità mentale che assumeva atteggiamenti scomposti (si buttava per terra, si alzava senza permesso), divenendo elemento di disturbo, destabilizzante per la condotta generale. E loro — le maestre — non riuscivano a intervenire efficacemente, secondo i parametri che fino ad allora erano considerati validi. Non bastava l'ammonimento verbale per ottenere il rispetto delle regole, l'attenzione dovuta, un comportamento «nella norma».

Eppure, quelle maestre ce l'hanno fatta, cioè hanno superato quei momenti di sconforto e hanno trovato la forza di andare avanti, con strategie nuove, cambiando i propri punti di riferimento e il proprio modo di operare. Da quell'impegno è nata e si è sviluppata una cultura dell'inclusione. Oggi, in Italia, noi entriamo in queste nostre classi che accolgono bambini con disabilità — lievi o gravi — e troviamo assolutamente normale che sia così; ma questo è un portato culturale, è il risultato di processi culturali e dell'impegno di tanti bravi insegnanti.

Evidentemente questa cultura si è diffusa in Europa ed è entrata a far parte del patrimonio comune, della coscienza collettiva. Sappiamo che in molti Paesi vigeva ancora il

regime di segregazione, parziale o totale, ma in ogni caso non si parte più da zero: il lavoro svolto e i progressi realizzati costituiscono una base per tutti.

Il percorso verso la piena inclusione progredisce negli anni a venire, fino a raggiungere un culmine, tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, quando vede la luce la legge quadro sui diritti delle persone con disabilità, la Legge 104 del 5 febbraio 1992.

L'evoluzione dell'integrazione scolastica nei Paesi anglofoni

L'annotazione di Labregère sulla comune situazione italiana e francese agli inizi degli anni '70, con le relative istanze di de-segregazione, e la diversa evoluzione che entrambe le situazioni ebbero nel tempo, è significativa in rapporto ai valori che talora determinano un cambiamento e alle circostanze che lo rendono realmente possibile. In Italia, in un determinato momento, si creò un'azione concordata tra famiglie, sindacati, associazioni, insegnanti che rese possibile portare i bambini «handicappati» nelle scuole del loro paese e del loro quartiere. Ma questo non accadde altrove. Le cause sono di vario tipo e certamente differiscono da Paese a Paese.

Se in Italia, proprio in ragione di un diverso modo di approcciare la realtà, condizionato e arricchito da una visione culturale peculiare, venivano fissate determinate priorità e l'intervento verso i disabili appariva sotto un grado di necessità elevato, altrove una differente concezione antropologica determinava altre scelte. Se osserviamo, ad esempio, la storia dell'integrazione scolastica in Italia e in Gran Bretagna, constatiamo che pressappoco negli stessi anni vengono assunte decisioni importanti nei due Paesi, tuttavia secondo orientamenti diversi, quasi come due tracciati paralleli che hanno le stesse tappe

di partenza e di arrivo, percorsi in direzioni opposte.

Pochi mesi dopo l'emanazione della Legge 517 in Italia, e precisamente nel maggio 1978, Mary Warnock presenta il Rapporto del Comitato di inchiesta da lei presieduto sull'educazione dei bambini e dei giovani handicappati, intitolato «Special Educational Needs».⁴

La concezione della Warnock, che nel Rapporto cita persino la questione dei «Gifted Children», è molto moderna, nel senso di prendere in considerazione «l'alunno nella sua interezza, con le sue abilità e le sue disabilità»,⁵ sebbene veda impedita nelle persone con disabilità la prospettiva di un pieno sviluppo.⁶

Una seconda tappa temporale, agli inizi degli anni '90, vede in Italia il varo della legge 104 (1992), che sancisce la tutela dei diritti in campo sociale, scolastico e lavorativo delle persone con disabilità, mentre, a livello internazionale, la sottoscrizione della Dichia-

⁴ The Warnock Report (1978), *Special Educational Needs. Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*, London, Her Majesty's Stationery Office.

⁵ «Moreover, to describe someone as handicapped conveys nothing of the type of educational help, and hence of provision that is required. We wish to see a more positive approach, and we have adopted the concept of Special Educational Need, seen not in terms of a particular disability which a child may be judged to have, but in relation to everything about him, his abilities as well as his disabilities — indeed all the factors which have a bearing on his educational progress» (ibidem, p. 37).

⁶ «... first, to enlarge a child's knowledge, experience and imaginative understanding, and thus his awareness of moral values and capacity for enjoyment; and secondly, to enable him to enter the world after formal education is over as an active participant in society and a responsible contributor to it, capable of achieving as much independence as possible. We are fully aware that for some children the first of these goals can be approached only by minute, though for them highly significant steps, while the second may never be achieved» (ibidem, p. 5).

razione di Salamanca (UNESCO, 1994) con la quale il concetto di *Special Educational Needs* viene assunto a livello internazionale per indicare l'area della disabilità, delle difficoltà d'apprendimento e dello svantaggio.

Infine, in questi ultimi anni, in Gran Bretagna, si cerca di abolire tanto le classi quanto gli istituti speciali, dove vengono ancora relegati i ragazzi con disabilità e con altri bisogni educativi speciali. Nel 2015 viene pubblicato il documento⁷ del Ministero dell'Educazione che sancisce il passaggio a un sistema misto, con possibilità più ampia, per gli alunni e studenti con disabilità, di frequentare le scuole comuni. In Italia, nel 2012, viene invece pubblicata la direttiva sui bisogni educativi speciali, a completamento di un percorso verso la piena inclusione che abbraccia non soltanto le disabilità ma ogni forma di disturbo, di difficoltà o disagio, volto alla tutela del diritto allo studio di tutti gli alunni.

Le tappe quasi coincidono temporalmente: il concetto di *Special Needs* — a fine degli anni '70 — è il punto di partenza della Gran Bretagna, mentre in Italia l'attenzione viene rivolta dapprima alle disabilità più gravi. Nella fase terminale di queste parabole, mentre i Paesi anglofoni tentano ora di realizzare l'integrazione dei disabili, in Italia si estendono i processi di inclusione anche ad altri bisogni educativi speciali. Si tratta, in realtà, di approcci molto differenti di «presa con la realtà», che si legano a orientamenti culturali e producono modelli organizzativi diversi.

La disabilità nel resto d'Europa

Il diritto per tutti a un'educazione inclusiva è ormai sancito nei principali documenti internazionali e viene registrato dagli studi di settore a livello europeo (Budginaitè et al., 2016; UNESCO, 2017). Il cammino verso l'inclusione scolastica marca tuttavia velocità e modalità d'attuazione molto diverse. Il raffronto dei dati (MIUR, 2015), rilevati in quattro grandi Paesi europei⁸ fa emergere differenze e punti comuni significativi (tabella 1).⁹

Si individuano tre forme di sistema: inclusivo, misto e con distinzione. Il sistema completamente inclusivo — estendendo il raffronto anche a tutti gli altri Paesi europei — è attualmente presente soltanto in Italia. Vi sono varie forme miste, dove il dato relativo a classi e scuole speciali oscilla tra il 20% e il 59% circa. Come evidenziato nella tabella 1, i sistemi «con distinzione» sono presenti, oltre che in Germania, in molti Paesi dell'Est e del Nord Europa.

Le differenze si accentuano in rapporto alle modalità di applicazione del concetto di classe e/o scuola speciale. In alcuni Paesi, classi e scuole speciali accolgono in maniera piuttosto indifferenziata alunni con disabilità diverse (ad esempio, i Paesi Baltici o Slavi), mentre in altri del Centro Europa, quali la Germania e il Belgio, vi è una differenziazione relativa al tipo di disabilità. In Belgio, ad

⁷ Department for Education/Department of Health UK (2015), *Special educational needs and disability code of practice: 0 to 25 years, Statutory guidance for organizations which work with and support children and young people who have special educational needs or disabilities* (GB code 2015).

⁸ Per quel che riguarda i dati italiani la fonte è il MIUR (*L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità a.s. 2014/2015*). I dati sui Paesi Europei sono tratti di volta in volta da Eurybase. Banca Dati sui Sistemi Educativi Europei (2009/10) – Rete Eurydice di informazione sull'istruzione in Europa e da *Special Needs Education Country Data (EASIE) 2008-2012*.

⁹ La percentuale di alunni/studenti con disabilità è piuttosto omogenea nella maggior parte dei Paesi esaminati (2,6%-2,8%), mentre la Germania presenta un indice nettamente più alto in valore percentuale, più che doppio rispetto agli altri.

TABELLA 1
L'inclusione scolastica di alunni con disabilità in 4 Paesi europei
(sistemi scolastici e dati assoluti e percentuali a confronto)

| NAZIONE | SISTEMA SCOLASTICO | PERIODO DI RIFERIMENTO | ALUNNI CON DISABILITÀ/LIVELLO DI INTEGRAZIONE | PERCENTUALE ALUNNI CON DISABILITÀ |
|--------------------------|-------------------------|------------------------|---|-----------------------------------|
| Italia | Sistema inclusivo | a.s. 2009/2010 | 200.462 (tutti inseriti nelle classi comuni) | 2,20% |
| | | a.s. 2014/2015 | 234.000 (tutti inseriti nelle classi comuni) | 2,65% |
| Spagna | Sistema misto | a.s. 2009/2010 | 107.000 (di cui 2.800 inseriti nelle scuole speciali e 89.200 nelle classi comuni) | 2,38% |
| | | a.s. 2014/2015 | 136.705 (di cui 25.369 inseriti nelle scuole speciali, 6.605 in classi differenziali e 104.731 in classi comuni) | 3,10% |
| Inghilterra (England UK) | Sistema misto | a.s. 2010/2011 | 226.000 (di cui 99.500 inseriti nelle scuole speciali, 15.500 nelle classi speciali e 111.000 nelle classi comuni) | 2,80% |
| | | a.s. 2014/2015 | 191.730 (di cui 82.680 inseriti nelle scuole speciali, 7.490 nelle classi differenziali e 112.580 in classi comuni) | 2,77% |
| Germania | Sistema con distinzione | a.s. 2010/2011 | 480.000 (di cui 378.000 nelle scuole speciali e 102.000 inseriti nelle classi comuni) | 5,51% |
| | | a.s. 2014/2015 | 408.906 (di cui 258.612 nelle scuole speciali e 150.294 inseriti nelle classi comuni) | 5,60% |

esempio, esistono fino a otto tipologie di classi speciali¹⁰ in base alla specifica disabilità che vi viene accolta (disabilità intellettiva lieve; disabilità intellettiva moderata o grave; disabilità visiva, uditiva, motoria, patologie croniche, disturbi del comportamento, ma anche dislessia e altri disturbi specifici di apprendimento).

Va infine sottolineato che in molti Paesi Europei si assiste alla trasformazione dei sistemi scolastici, in relazione alla presenza di scuole e classi speciali, con una liberalizzazione degli accessi nelle scuole comuni, lasciando però un margine di scelta alle famiglie che ritengono di iscriverci i loro

figli. In Gran Bretagna, in particolare, lo *Special educational needs and disability code of practice* del 2015 dispone che le famiglie possano iscrivere alunni e studenti con disabilità nelle *Mainstream Schools* oppure, se lo desiderano, possono mantenerli nelle *Special Schools* o nelle *Special Classrooms*.¹¹ In tal senso, in altri Paesi — Gran Bretagna in testa — si assiste a un approccio molto pragmatico, che lascia libertà di scelta alle famiglie, in osservanza, tra l'altro, delle direttive europee sull'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR), che prevedono il coinvolgimento e l'assenso degli stakeholders nelle decisioni da assumere nell'ambito delle politiche pubbliche, laddove un tratto peculiare del legislatore italiano è quello di

¹⁰ <https://www.european-agency.org/country-information/belgium-french-community/national-overview/legal-system>

¹¹ Vedi nota 7.

adottare decisioni politiche che si traducono in norme obbligatorie per tutti.

L'applicazione del modello italiano: l'esempio di Essunga

In questo processo di evoluzione dell'integrazione scolastica, il modello italiano è studiato e ripreso in diversi Paesi e costituisce un punto di riferimento e confronto per quanti intendono intraprendere il cammino della piena inclusione. Allo stesso tempo, osservato in altre realtà, dà modo di percepire riflessivamente punti di forza e aspetti critici del sistema, fornendo spunti di riflessione utili per rafforzare il modello originario. L'esperienza di Essunga, un paesino di 5.000 abitanti nel cuore della Svezia, contea di Västra Götaland, è significativa in tal senso.

A Essunga erano stati registrati livelli di insuccesso scolastico molto alti, nella scuola locale, con bocciature pari al 24% dei frequentanti. Parte da qui l'intervento dell'Agenzia svedese per i bisogni educativi speciali e la scuola.¹² Si comprende che occorre un cambio di mentalità, piuttosto che ulteriori investimenti, e si decide di abolire le classi speciali per creare classi integrate. Il punto di forza è dato dal valore aggiunto costituito dagli insegnanti specializzati. La loro esperienza e la loro competenza a trattare ragazzi con difficoltà di apprendimento, saldandosi con la competenza degli insegnanti curricolari, crea un surplus di attenzione verso coloro che «restavano indietro» e determina il raggiungimento di risultati scolastici estremamente positivi. Si produce un innalzamento della qualità dell'inclusione scolastica e, in generale, un miglioramento complessivo dei livelli

di istruzione. Così Essunga diventa una delle tre migliori scuole della Svezia.

La creazione di classi integrate nella scuola di Essunga presenta elementi di somiglianza molto forti con quanto accadde in Italia 40 anni fa. In particolare, Per Skoglund, inviato dalla Agenzia svedese a Essunga, ha affermato di aver preso ad esempio il modello italiano per intervenire nella situazione che si era venuta a creare (Skoglund, 2014).

Perché, allora, un modello che adottato in altri Paesi risulta efficace non funziona nel Paese dove ha avuto origine? Perché nel campo dell'integrazione non funzionano soltanto le formule organizzative, ma occorre il valore aggiunto dato dalla competenza e dall'esperienza professionale dei docenti e — davvero — di tutta la comunità educante.

Il processo di delega

Qual è allora il punto di debolezza che abbiamo individuato e che si manifesta nello stadio maturo di questi modelli, come elemento che lentamente ma progressivamente si insinua nelle maglie della vita di classe o meglio nel tessuto delle relazioni professionali e delle competenze di ognuno? È quello che noi definiamo il «processo di delega», ossia quell'atteggiamento che tende a evitare «la presa in carico» in prima persona delle difficoltà dell'alunno, cercando di spostare su altri il peso di tali oneri.

Capita non di rado di sentire da alcuni docenti che il ragazzo con difficoltà di apprendimento necessita di interventi specialistici e di personale specializzato. Si tratta di una argomentazione che cela molto spesso un processo di deresponsabilizzazione. Le esperienze di buona inclusione lo dimostrano molto chiaramente: solo dall'unione delle volontà e delle conoscenze individuali può realizzarsi una sinergia tale da ottenere

¹² <http://www.government.se/government-agencies/the-national-agency-for-special-needs-education-and-schools-specialpedagogiska-skolmyndigheten/>

risultati efficaci, persino nei casi più difficili. Eppure questo rischio della deresponsabilizzazione, del *processo di delega*, è sempre in agguato.

Già pochi anni dopo l'avvio dei processi di inclusione, precisamente nel 1985, fu emanata una circolare ministeriale per mettere in guardia da tali pericoli. In Italia l'inserimento degli insegnanti specializzati nelle classi comuni avvenne prestissimo eppure, già dopo un quinquennio, il piano degli eventi, per così dire, cominciava a inclinarsi, spostando la responsabilità degli interventi educativi e didattici tutta sugli insegnanti specializzati. La Circolare ministeriale del 1985¹³ metteva l'accento sul fatto che tutta la «comunità educante» dovesse farsi carico del processo educativo: «La *responsabilità* dell'integrazione dell'alunno in situazioni di handicap e dell'azione educativa svolta nei suoi confronti è, *al medesimo titolo*, dell'insegnante di sostegno, dell'insegnante o degli insegnanti di classe o di sezione e della comunità scolastica nel suo insieme».

Ciclicamente questo processo di delega si ripresenta nelle classi e occorre ogni volta superare l'automatismo, l'abitudine, ricreare quello spirito di unione tra i docenti che davvero eleva i livelli di inclusione. Ultimamente è riapparso, dopo l'emanazione della Direttiva sui bisogni educativi speciali. O meglio, era sempre latente ed è emerso in superficie.

Tale processo di delega si salda inevitabilmente con la richiesta delle famiglie a un aumento dei posti di sostegno, che hanno subito negli ultimi anni un incremento spropositato, passando dai 101.301 del 2012 ai 124.572 del 2016,¹⁴ nelle rilevazioni di

settembre, poi assestati a 137.000 (+36% in quattro anni).

Secondo Luciano Paschetta (2016) — vicepresidente UICI —, «il modello con il quale si è realizzata l'inclusione scolastica ha “fatto perno” unicamente sul docente di sostegno, senza che il contesto fosse modificato e diventasse inclusivo [...]. Dobbiamo trovare il coraggio di dire che è dimostrato che non è l'aumento delle ore di sostegno a elevare la qualità dell'inclusione». A tal riguardo, Paschetta (2014) rileva che «in riferimento agli allievi con disabilità visiva inseriti nelle varie classi, siamo passati in vent'anni da una media di 12,9 ore di sostegno settimanali (a scuola + domicilio) nell'a.s. 1991/92 a 25,1 ore medie settimanali nell'a.s. 2011/12, senza che ciò abbia prodotto alcun miglioramento sul processo di apprendimento».

Il passaggio da una concezione clinica della disabilità a un approccio pedagogico all'inclusione

L'ancoraggio a una visione della disabilità strettamente collegata alla logica delle certificazioni cliniche è tuttora molto forte in Italia e, almeno da quanto è dato comprendere dalle ultime produzioni legislative, non sarà facile modificare il *modus operandi* né la visione generale della disabilità, nonostante i proclami di avvicinamento alla prospettiva ICF. Il D.Lgs 66/2017, infatti, marca un'ancora più forte sottolineatura della disabilità come categoria «certificata» (art. 2) e, in tal senso, rappresenta un passo indietro nei confronti del cammino avviato con l'introduzione del concetto di bisogni educativi speciali, quanto all'intento di spostare il baricentro da un'asse clinico a uno psicopedagogico.

Questa è invece una delle direttrici di cambiamento che si riscontra in alcuni Paesi europei, dove si è ben consapevoli della

¹³ Circolare Ministeriale del 3 settembre 1985, n. 250, «Azione di sostegno a favore degli alunni portatori di handicap».

¹⁴ MIUR, *Focus «Anticipazione sui principali dati della scuola statale» (Anno Scolastico 2016/2017)*.

rigidità che un'impostazione fondata su una concezione clinica dei disturbi di apprendimento e delle disabilità comporta.

Il Portogallo, ad esempio, è un Paese in rapida crescita nelle classifiche OCSE, con un trend di miglioramento molto forte sia nei risultati di apprendimento che nella qualità dell'inclusione scolastica (Directorate-General for Education and Culture – European Commission, 2015). A fronte di una popolazione scolastica di circa 900.000 alunni e studenti, nelle scuole portoghesi sono presenti circa 70.000 allievi con disabilità. Gli insegnanti di sostegno — secondo gli ultimi dati pubblicati dal Ministero dell'educazione portoghese — sono 6.000 (Justino e Miguéns, 2016). Il rapporto docente-alunni è quindi pari a 1/11. L'individuazione delle misure di supporto non è però determinata dalla diagnosi clinica, bensì da una valutazione psicopedagogica operata nelle scuole dagli stessi docenti, che peraltro utilizzano il modello ICF in una forma molto avanzata.

La personalizzazione per tutti

In Italia, con l'introduzione del concetto di Bisogni Educativi Speciali¹⁵ la personalizzazione — già prevista dalla Legge n. 53/2003 e accompagnata da un documento di indirizzo («Raccomandazioni per l'attuazione delle Indicazioni nazionali per i Piani di studio personalizzati») — diviene una necessità ineludibile in un contesto di classi disomogenee dove si possono trovare insieme cinque alunni stranieri, due disabili, un dislessico e altri con background di forte disagio sociale.

In Gran Bretagna, la quinta sezione del *National Curriculum's Teachers' Standards*

(DfE, 2011) è dedicata al tema della «differenziazione». Agli insegnanti è richiesto di «adattare il loro insegnamento in modo da corrispondere alle necessità e ai punti di forza di tutti gli allievi» (p. 15).

Dunque la differenziazione didattica non è più soltanto un indirizzo della ricerca educativa, ma una prescrizione delle autorità scolastiche nazionali.

Nel documento che riporta gli aggiornamenti legislativi dei diversi Paesi europei in tema di integrazione scolastica, pubblicato recentemente dalla European Agency (EA-SIE, 2017), troviamo su questo tema alcune significative linee di sviluppo che cominciano a diffondersi trasversalmente.

La prima vede un nuovo progresso dal punto di vista terminologico, che porta tuttavia con sé conseguenze sul piano fattuale anche piuttosto importanti. Nell'aggiornamento legislativo 2017, il Galles (UK Wales) presenta una trasformazione dell'espressione Special Educational Needs (SEN) in Additional Learning Needs (ALN), disposta dopo gli esiti di una consultazione popolare e l'audizione di specifici soggetti a ciò preposti, per muovere verso un sistema più equo di supporto a coloro i quali manifestano «ulteriori bisogni educativi». Da un punto di vista formale, viene indicato un unico quadro normativo di riferimento, mentre in Italia — come in altri Paesi — Disabilità e DSA hanno fonti normative e regole diverse. Vengono di conseguenza unificati anche i modelli di «Piano Personalizzato» (anche in questo caso, l'Italia marca una differenza notevole tra PEI e PDP). I vari modelli esistenti vengono sostituiti da un IDP (Individual Development Plan), che dovrebbe assicurare maggior «consistenza e continuità», con maggior tutela dei diritti, graduato tuttavia sulla base della severità o complessità dei disturbi. La direzione intrapresa dal Galles va nel senso di una visione globale e meno categorizzante, dove tutte

¹⁵ Direttiva Ministeriale del 27 dicembre 2012, *Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*.

le diverse aree delle difficoltà, dei disturbi e delle disabilità vengono ricomprese in un unico ambito di intervento, peraltro con una semplificazione delle procedure dal punto di vista formale-burocratico.

In Irlanda, invece, viene introdotto il RAM (Resource Allocation Model) per allievi con bisogni educativi speciali, sostituendo un modello adottato nel 1990 e implementato nel 2000. Il fine è quello di una migliore allocazione di risorse, nell'assegnazione dei «supporti», e di un miglioramento della qualità dell'inclusione scolastica, basato sull'individuazione degli specifici bisogni educativi piuttosto che sulla definizione clinica della disabilità (EASIE, 2017). Questo nuovo sistema riconosce maggior autonomia alle scuole nella individuazione e gestione delle risorse per l'inclusione e mira a una assegnazione dei supporti personalizzata.

Conclusioni

Dalla pur breve riflessione sul modello inclusivo, che ha preso forma con la legge 517, possiamo dire che esso si connota, più che per aspetti organizzativi, per un'ispirazione culturale profonda, che ha radici nel tessuto della società, come abbiamo cercato di illustrare all'inizio di questo contributo. Fondandosi su tale modello — che abbiamo definito «la via italiana all'inclusione scolastica»¹⁶ — l'Italia è tuttora il Paese al mondo che presenta un sistema pienamente inclusivo, con una legislazione all'avanguardia, sebbene si riscontrino, a livello territoriale, prassi differenziate e disomogenee nell'applicazione delle norme e nell'effettiva qualità dell'inclusione

scolastica. Tra coloro che in altri Paesi sono stati artefici di cambiamenti, facendo tesoro dell'esperienza italiana, vi è chi afferma che ogni vera riforma consiste in un cambio di mentalità, più che in un'aggiunta di risorse finanziarie (Skoglund e Stäcker, 2016). Per questo abbiamo ritenuto importante ricostruire la complessità di quella vicenda che accadde 40 anni or sono.

A partire da allora, si registra una sempre più forte tendenza nei Paesi europei a modificare i sistemi scolastici in una prospettiva più inclusiva, salvo alcune eccezioni (Germania e Paesi dell'Est) per motivi differenti, ascrivibili alla convinzione di una buona organizzazione generale nel primo caso, a problemi legati ad aspetti finanziari nel secondo (impossibilità — ad esempio — a sostenere i costi per il personale specializzato).

Gli approcci sono culturalmente differenti, visto che nei Paesi del Nord Europa l'integrazione ha avuto inizio con un'attenzione dedicata alle difficoltà e ai disturbi di apprendimento, per poi interessarsi delle disabilità; diversamente dall'Italia, dove — per una gradazione delle necessità — il cammino verso l'inclusione inizia con l'attenzione verso i più gravi, per giungere solo negli ultimi anni ai DSA e ai BES.

Dal rapido excursus presentato, emergono chiaramente alcune linee di tendenza nell'evoluzione del concetto di inclusione che iniziano a diffondersi trasversalmente nei Paesi con legislazione più avanzata sui temi del diritto allo studio e dell'educazione inclusiva. La scelta della personalizzazione, a fianco a quella dell'inclusione, è ormai una direzione comune a molti Paesi, affermata sia nei documenti internazionali sia nella legislazione scolastica di molti Stati.

La complessità delle classi italiane, composte da gruppi eterogenei (disabilità, DSA, background sociale, culturale ed economico, stile di apprendimento, ecc.), in coerenza

¹⁶ Così nel seminario MIUR del 6 dicembre 2012, a monte della presentazione della Direttiva sui Bisogni Educativi Speciali (<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/disabilita/inclusione-scolastica>).

con i principi di inclusione,¹⁷ chiama con sé l'applicazione dei principi della personalizzazione educativa e didattica e, quindi, necessita di competenze professionali robuste. Certamente, uno snellimento delle procedure burocratiche (come nell'esempio del Galles) potrebbe giovare alle nostre scuole.

Allo stesso tempo si registra un'altra tendenza, coerente con la scelta della personalizzazione (o differenziazione didattica): la demedicalizzazione degli interventi educativi, oltre a una maggiore autonomia alle scuole nella individuazione dei «supporti» e nella loro utilizzazione nelle classi, come dimostrano gli esempi del Portogallo e dell'Irlanda. Occorre dunque un approccio pedagogico all'inclusione che si affranchi sempre più da una concezione clinica della disabilità.

La quarantennale esperienza italiana sui temi dell'integrazione e dell'inclusione ha contribuito alla definizione di un modello avanzato nel campo dell'educazione inclusiva, fondato più che su aspetti organizzativi e di sistema, sul fattore umano. In ciò il suo «tallone di Achille», laddove nelle dinamiche della prassi professionale si insinua ciò che ormai nella letteratura specializzata viene definito «il processo di delega». L'unico vero antidoto a questa criticità sta nella formazione iniziale e in servizio dei docenti. Con la prima, si potrà avere una nuova classe docente sempre più competente e, forse, anche più motivata. Con la seconda, si potranno colmare molti spazi vuoti della deresponsabilizzazione e, sicuramente, togliere un alibi a chi dichiara di non possedere le competenze necessarie a cooperare nei processi di inclusione.

La via italiana all'inclusione scolastica si completa e si rafforza con il contributo di tutta la comunità scolastica, con un impegno che non può essere richiesto per legge, ma che deve attingere alla convinzione profonda di agire per un sistema sempre più equo, nella consapevolezza di quel filo di continuità che dalla 517 ad oggi rende la nostra scuola tra le più accoglienti e inclusive al mondo. Per dirla con Platone: «Una legge, anche se comprendesse perfettamente ciò che è migliore e nello stesso tempo più giusto per tutti, non sarebbe mai in grado di dare le disposizioni migliori [né è possibile che si] sveli qualche semplice formula, in nessun ambito, valida per qualsiasi questione e in tutti i tempi» (*Politico*, 294A-C).

¹⁷ Ricordiamo che in altri Paesi, quali l'Olanda il sistema di distinzione è destinato non solo ad alunni con disabilità, ma anche ad alunni di recente immigrazione, che devono permanere per almeno 30 settimane in classi speciali.

The evolution of school inclusion in Italy and Europe 40 years on from Law 517: Problems and perspectives

Abstract

Starting from a focus on the «paradigm shift» that Law 517 has determined in the Italian school system, this contribution examines the current critical features of the inclusive model in Italy and — in a comparative study with other European countries — its prospects for improvement and development.

Keywords

Inclusion, tendency to delegate, differentiated teaching.

Autore per corrispondenza

Raffaele Ciambrone

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)

Viale Trastevere, 76/a

00153 ROMA

E-mail: raffaele.ciambrone@istruzione.it

Bibliografia

- Budginaitė I., Siarova H., Sternadel D., Mackonytė G. e Spurga S. (2016), *Policies and practices for more equality and inclusion in and through education: Evidence and policy guidance from European research projects funded under FP6 and FP7. NESET II report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Camilleri M.A. e Camilleri A. (2016), *Education and social cohesion for economic growth*, «International Journal of Leadership in Education», vol. 19, n. 5, pp. 617-631.
- Ciambrone R. (2013), *I bisogni educativi speciali nella scuola italiana*, «Psicologia e Scuola», settembre-ottobre, n. 29, Giunti Scuola, pp. 31-38.
- Ciambrone R. (2014), *Dalle classi differenziali ai bisogni educativi speciali*, «Rivista dell'Istruzione», vol. 30, nn. 1-2, pp. 26-37.
- Department for Education (UK) (2011), *Teachers' Standards. Guidance for school leaders, school staff and governing bodies*, <https://www.gov.uk/government/publications/teachers-standards>
- Department for Education/Department of Health (UK) (2015), *Special educational needs and disability code of practice: 0 to 25 years, Statutory guidance for organizations which work with and support children and young people who have special educational needs or disabilities*, GB code 2015.
- Directorate General for Education and Culture – European Commission (2015), *Education and Training Monitor 2015 – Portugal*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Ebersold S. (2015), *Inclusif: Vous avez dit inclusif? L'exemple du handicap*, «Vie Sociale», vol. 11, n. 3, pp. 57-70.
- Ebersold S. (2017), *L'éducation inclusive: privilège ou droit ?*, Grenoble, PUG.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE) (2017), *Legislation Updates 2017*, <https://www.european-agency.org/country-information>
- Justino D. e Miguéns M. (2016), *ESTADO da EDUCAÇÃO 2015*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação (CNE).
- Kuhn T.S. (2009), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi.
- Labregere A. (1998), *Insertion personnes handicapées*, Paris, La Documentation Française.
- Paschetta L. (2014), *Qualità dell'inclusione per una scuola di qualità*, «Giornale online dell'U-

- nione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti», <http://giornale.uici.it/istruzione-qualita-dellinclusione-per-una-scuola-di-qualita-di-luciano-paschetta/>
- Paschetta L. (2016), *Inclusione scolastica: quale sostegno?*, <http://www.superando.it/2016/02/02/inclusione-scolastica-qual-e-sostegno/>
- Platone, *Politico*, 294 A-C.
- Skoglund P. (2014), *Fundamental challenges and dimensions of inclusion in Sweden and Europe how does inclusion benefit all?*, «La Nouvelle Revue de l'Adaption et de la Scolarisation», vol. 1 n. 65, pp. 207-221.
- Skoglund P. e Stäcker H. (2016), *How can education system support all learners? Tipping-point leadership focused inclusive capability*. In A. Watkins e C. Meijer (a cura di), *Implementing inclusive education: Issues in bridging the policy-practice gap*, Bingley, UK, Emerald Publishing Group, pp. 125-134.
- UNESCO (1994), *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*, unesdoc.unesco.org/images/0011/0011107/110753eo.pdf
- UNESCO (2017), *A Guide for Ensuring Inclusion and Equity in Education*, Paris, UNESCO/IBE.