

---

# Una formula vincente?

## *Il finanziamento dell'inclusione scolastica in Irlanda*

---

Joanne Banks<sup>1</sup>

### Sommario

In tutto il mondo sono sempre più numerosi i Paesi impegnati in una riforma dei propri modelli tradizionali di finanziamento per i «bisogni educativi speciali», che in molti casi contraddicono i principi generali dell'inclusione scolastica stabiliti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). In tutti i Paesi si va diffondendo la consapevolezza che le modalità di finanziamento dei sistemi educativi influiscono direttamente sulla possibilità che le scuole siano effettivamente inclusive. L'aumento vertiginoso delle spese ha inoltre influito sui governi che hanno iniziato a invocare il «controllo dei costi» e una maggiore trasparenza e accountability nella distribuzione delle risorse e nell'impiego del denaro. In Irlanda gli appelli per un modello di finanziamento più equo a favore degli studenti con disabilità nel sistema d'istruzione generale hanno portato all'introduzione di un nuovo metodo in cui non è più necessario formulare delle diagnosi per ricevere i sussidi. Tuttavia, in seguito alla ratifica dell'UNCRPD, avvenuta nel 2018, si sta pensando a una riforma complessiva del sistema di educazione speciale irlandese, con la possibilità di passare a un sistema educativo inclusivo e di eliminare le scuole e le classi speciali. Ciò solleva un interrogativo: in un sistema inclusivo ci possono essere due flussi di finanziamento separati, destinati uno al sistema di istruzione generale e l'altro all'educazione speciale? L'adozione di un modello di finanziamento unico per tutti gli studenti, per quanto sia la scelta più logica, desta molte preoccupazioni tra i genitori e i difensori dei diritti delle persone con disabilità, spesso preoccupati che tale opzione possa portare a dimenticare i bambini con disabilità ed essere usata dal governo come un meccanismo di riduzione della spesa complessiva.

### Parole chiave

Inclusione scolastica, sistemi di finanziamento, autonomia scolastica, Universal Design for Learning.

Universal Design for Learning  
Resourcing Inclusive Education  
International Perspectives on Inclusive Education, Volume 15, 7-19  
Copyright © 2021 by Emerald Publishing Limited.  
All rights of reproduction in any form reserved  
ISSN: 1479-3636/doi:10.1108/S1479-363620210000015003  
Published with permission from Emerald Publishing Limited,  
reproduced from Resourcing Inclusive Education  
Traduzione a cura di Gabriele Lo Iacono

---

<sup>1</sup> Trinity College, Dublino.

---

# A winning formula?

## *Funding inclusive education in Ireland*

---

Joanne Banks<sup>1</sup>

### Abstract

Increasingly, countries around the world are reforming their traditional «special educational needs» funding models, many of which contradict the overarching principles of inclusive education as set out in the United Nations Convention on the Rights of Persons with a Disability (UNCPRD). There is growing awareness across countries that the way education systems are financed directly shapes the extent to which schools can be inclusive. Spiralling costs have also influenced governments who have begun calling for «cost control» and greater transparency and accountability in how resources are distributed and monies are spent. In Ireland, calls for a more equitable resource model for students with disabilities in mainstream education resulted in the introduction of a new system of funding which removed the need for diagnosis to receive supports. However, since ratification of the UNCPRD in 2018, Ireland's system of special education is being considered for full reform with the possibility of moving to a system of inclusive education and the removal of special schools and classes. This raises the question: can two separate funding streams, one for general education and one for special education ever exist in an inclusive system? Having one funding model for all students, although the logical choice, is the source of much concern among parents and disability advocates, many of whom fear it will lead to children with disabilities «falling through the cracks» and used by government as a mechanism to reduce spending overall.

### Keywords

Inclusive education, funding systems, school autonomy, Universal Design for Learning.

Universal Design for Learning  
Resourcing Inclusive Education  
International Perspectives on Inclusive Education, Volume 15, 7-19  
Copyright © 2021 by Emerald Publishing Limited.  
All rights of reproduction in any form reserved  
ISSN: 1479-3636/doi:10.1108/S1479-363620210000015003  
Published with permission from Emerald Publishing Limited,  
reproduced from Resourcing Inclusive Education  
Translated by Gabriele Lo Iacono

---

<sup>1</sup> Trinity College, Dublin.

## Introduzione

La politica per l'inclusione scolastica a livello internazionale sottolinea che tutti gli studenti, a qualunque età, dovrebbero avere il diritto a un'istruzione di qualità elevata in una scuola locale insieme ai propri coetanei (European Agency, 2015; 2019). Un principio fondamentale dell'inclusione scolastica è che la scuola dev'essere un ambiente in cui gli studenti con disabilità partecipano al pari dei compagni e nel quale hanno la possibilità di raggiungere il loro pieno potenziale e di essere accettati (Sharma, Furlonger e Forlin, 2019). L'articolo 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD; UN, 2006) comporta che per 181 Paesi l'inclusione scolastica sia ora un obbligo giuridicamente vincolante. Il «viaggio di riforma» (de Bruin, 2019), ovvero la transizione dall'educazione speciale all'inclusione scolastica, è complesso e varia da una nazione all'altra; inoltre, per molti il diritto a un'inclusione scolastica e di qualità rimane «una questione irrisolta» (Slee, 2019, p. 7). Al momento attuale, il «settore» dell'educazione speciale in Irlanda si trova in uno stato di mutamento continuo. Gli studenti con disabilità possono frequentare o le scuole del sistema di istruzione generale o le classi speciali all'interno di questo sistema o le scuole speciali. Esistono altresì due flussi di finanziamento separati, uno destinato al sistema di istruzione generale e un altro destinato all'educazione speciale. Di recente, tuttavia, le richieste di un modello di finanziamento più equo a favore degli studenti con disabilità all'interno del sistema di istruzione generale hanno portato all'introduzione di un nuovo modello di allocazione delle risorse. È significativo che il nuovo modello abbia eliminato la necessità di una diagnosi o di un «etichettamento» degli studenti per l'erogazione degli aiuti e che abbia trasferito alle scuole gran parte del potere decisionale sulle risorse. Solo un paio di mesi dopo la sua introduzione, tuttavia, l'Irlanda ha ratificato l'UNCRPD che ha riportato l'attenzione sul continuo ricorso alle classi e alle scuole speciali come forma di provvedimento. Ora è in corso una consultazione pubblica per capire se l'Irlanda possa passare a un sistema completamente inclusivo, eliminando così la necessità di interventi specializzati. Il presente articolo esamina questo periodo di transizione e cambiamento in Irlanda, nel momento in cui la nazione comincia il suo «viaggio di riforma» verso l'inclusione scolastica. Prendendo come cornice di riferimento l'articolo 24 dell'UNCRPD, esamina le attuali strutture di finanziamento e solleva un interrogativo: in un sistema inclusivo possono esserci due flussi di finanziamento separati, destinati uno al sistema d'istruzione generale e uno a quello speciale? Prendendo a esempio il nuovo modello di finanziamento irlandese, l'articolo esamina le caratteristiche fondamentali dei modelli di finanziamento per l'inclusione e richiama l'attenzione sulla necessità di una riforma sistematica in cui le scuole possano fornire un'istruzione adeguatamente finanziata con l'inclusione significativa di tutti gli studenti indipendentemente dal loro livello di bisogno.

## I modelli di finanziamento dell'istruzione: la politica e la pratica

Le modalità di finanziamento dei sistemi educativi sono solo una componente di queste riforme strutturali, ma si ritiene che abbiano delle conseguenze dirette sulla misura in cui è possibile realizzare l'inclusione scolastica (European Agency, 2016a; 2016b; OECD, 2012; UNESCO, 2009). I meccanismi di finanziamento influiscono sulle decisioni a livello scolastico in merito all'identificazione degli studenti con disabilità e sovente al loro etichettamento (Ebersold, Watkins, Óskardóttir e Meijer, 2019). L'UNCRPD afferma esplicitamente che i governi dovrebbero creare

un modello di finanziamento che stanzi risorse e incentivi da destinare ad ambienti educativi inclusivi allo scopo di fornire il necessario sostegno alle persone con disabilità (Commento generale n. 4 all'Articolo 24, p. 22).

Nonostante questi sviluppi politici, in generale si ammette che le modalità di finanziamento possono incentivare il collocamento di alcuni studenti in contesti educativi separati, come le classi speciali o le scuole speciali (Slee, 2019). Inoltre, molti Paesi continuano a utilizzare un doppio sistema di finanziamento per il sistema di istruzione generale e per quello speciale, e sono numerosi i ricercatori che riferiscono di forti incrementi nella somma devoluta annualmente a questi sussidi (Graham e Sweller, 2011; Jahnukainen, 2011; Parrish et al., 2003). Fino ad oggi, la gran parte della ricerca in questo settore ha presupposto la prosecuzione del doppio finanziamento e ha cercato di mettere a fuoco la modalità più equa per fornire dei mezzi agli studenti con disabilità nel sistema di istruzione generale (Banks, Frawley e McCoy, 2015; Engstrøm Graversen, 2015; Goldan, 2019; Gubbels, Coppens e De Wolf, 2017; Jahnukainen, 2011; Parish e Bryant, 2015; Pijl, 2016; Pulkkinen e Jahnukainen, 2016; Sharma, Forlin e Furlonger, 2015). Tendenzialmente nei dibattiti sono stati esaminati i seguenti temi: i pro e i contro dei finanziamenti di *input*, *throughput* e *output*; il valore relativo dei finanziamenti per categorie rispetto a quelli generali; l'opportunità di avere un modello di finanziamento centralizzato o nazionale o piuttosto un sistema di sostegno a livello distrettuale, locale o scolastico. Per molti il finanziamento di input, in cui il singolo studente o i suoi genitori ricevono finanziamenti o risorse in base a una specifica categoria di disabilità, si fonda su una concezione della disabilità di tipo medico ed è pertanto problematico. Questo tipo di sostegno, tuttavia, è spesso quello preferito dagli studenti e dai loro genitori in quanto garantisce che ottengano le risorse a loro assegnate (Goldan, 2019; Lamb, 2009). Con l'aumento del numero di studenti con disabilità all'interno delle classi comuni registrato negli ultimi due decenni, diverse parti interessate hanno espresso preoccupazione nei confronti di questo modello di finanziamento, principalmente per via

dell'aumento vertiginoso dei costi, della necessità di etichettare e diagnosticare gli studenti prima di accedere agli aiuti, dei tempi di attesa necessari a ottenerli e delle ingiustizie associate alle procedure di categorizzazione richieste da questo tipo di finanziamento (Engstrøm Graversen, 2015; Topping e Maloney, 2005).

Da allora sono stati introdotti altri modelli di finanziamento, come quelli a livello di scuola o di zona (noti come *throughput funding*), in cui i governi centrali destinano un finanziamento di base alle scuole o alle autorità locali che sono poi responsabili dell'impiego del denaro e dell'allocazione delle risorse (Pulkkinen e Jahnukainen, 2016; Sharma et al., 2015). In tempi più recenti alcuni governi hanno modificato i loro modelli di input o di throughput includendovi un finanziamento basato sull'esito (*output funding*), ovvero sulle prestazioni scolastiche degli studenti (EASNIE, 2016a; 2016b). Sempre più spesso i Paesi adottano una combinazione di metodi, nel tentativo di ovviare agli aspetti negativi che ognuno di essi comporta (Jahnukainen, 2011; Sharma et al., 2015). Alcuni stanno passando a una combinazione di premi (*bounty funding*, in cui le risorse sono collegate a una diagnosi) e di finanziamenti base, mentre altri stanno passando a un modello di finanziamento di base puro. In ogni caso, intorno ai vari modelli continua a esserci un consenso ridotto, essendo poche le prove che inducano a preferirne uno piuttosto che un altro.

## **Il finanziamento per l'inclusione scolastica in Irlanda**

In Irlanda, come si è detto, l'educazione speciale si trova in uno stato di continuo mutamento. In linea con la maggioranza degli altri Paesi europei, il sistema educativo irlandese punta a essere inclusivo (NCSE, 2014; 2019). Nel corso degli ultimi quindici anni abbiamo assistito a un'evoluzione significativa nelle politiche (nazionali e internazionali) nell'ambito della disabilità e dell'educazione speciale (Government of Ireland, 2004; 2005; NCSE, 2006; 2011; 2014; 2019; UN, 2006; UNESCO, 1994). Introdotto nel 2004, l'Education for Persons with Special Educational Needs (EPSEN) Act è oggi considerato un documento di riferimento poiché ha ampliato la definizione dei bisogni educativi speciali superando le categorie mediche di disabilità (NCSE, 2006) e successivamente ha modificato il profilo, e in particolare il livello, di diversità nelle classi comuni (Banks e McCoy, 2011). Negli ultimi quindici anni la prevalenza degli studenti con disabilità è aumentata, attestandosi oggi, secondo le stime, tra il 25% e il 27% della popolazione scolastica, valore grossomodo equivalente a uno studente su quattro (Banks e McCoy, 2011; Cosgrove et al., 2014). Anche se non tutti gli studenti con disabilità necessitano di aiuti, si è registrato un aumento considerevole della spesa per l'educazione speciale, il che ha comportato controlli sempre più accurati da parte del governo (DPER,

2017; 2019). In linea con i modelli di spesa a livello internazionale, durante la recessione economica irlandese la spesa per l'educazione speciale è aumentata. L'EASNIE (Agenzia Europea per i Bisogni Educativi Speciali e l'Istruzione Inclusiva) (2016a; 2016b) indica che questi *pattern* possono riflettere la tendenza dei sistemi educativi a etichettare gli studenti per accedere ai sussidi, più che un aumento dell'investimento nei sistemi educativi inclusivi (EASNIE, 2016a; 2016b; 2018b; Soriano, Watkins e Ebersold, 2017). Nel tentativo di comprendere questi aumenti, negli ultimi anni il Department of Public Expenditure and Reform (DPER) irlandese ha effettuato due controlli sui costi dell'educazione speciale. Essi (DPER, 2017; 2019) hanno evidenziato un notevole incremento di tali costi nel corso del tempo, con una crescita del 52% tra il 2011 e il 2019, passando da 465 milioni a 1,9 miliardi di euro, equivalenti al 19% del bilancio del Department of Education (DPER, 2019). L'aspetto probabilmente più controverso del rapporto è la scoperta che la spesa per l'educazione speciale è stata superiore alla spesa per l'istruzione superiore (1,58 miliardi di euro; DPER, 2017). La pressione per il contenimento della spesa ha dato origine a molti dibattiti, volti a stabilire se il sistema stia semplicemente cercando di recuperare anni di risorse insufficienti o se stia spendendo troppo nell'ambito dell'allocazione di risorse per gli studenti con disabilità nelle scuole del sistema di istruzione generale (Banks e McCoy, 2017).

### *Scuole e classi speciali*

In linea con i modelli di provvedimento adottati a livello internazionale (Graham e Sweller, 2011; Le Laidier e Prouchandy, 2012), e malgrado il significativo investimento sulle classi speciali all'interno del sistema di istruzione generale, il numero di studenti che frequentano scuole speciali in Irlanda non è diminuito, ma è rimasto invariato (DPER, 2017). Inoltre, c'è stato un investimento importante su modelli di intervento specializzati nel corso dell'ultimo decennio, con una particolare attenzione all'organizzazione di classi, o «unità», per studenti con diagnosi di autismo. Nonostante la mancanza di prove che le classi speciali siano effettivamente l'ambiente ottimale per tutti gli studenti che le frequentano (Banks et al., 2016; McCoy et al., 2014), oggi nelle sedi dell'istruzione prescolastica e nelle scuole primarie e secondarie ci sono più di 1.600 classi speciali. Tra il 2011 e il 2019 gli insegnanti impiegati nelle scuole e classi speciali sono aumentati del 91% a livello di scuola primaria e del 190% a livello di scuola secondaria (DPER, 2017). Va tuttavia rilevato che a questi insegnanti di educazione speciale non è richiesta una formazione specifica, e la ricerca indica che spesso agli insegnanti appena abilitati vengono affidati questi ruoli che altri non accettano volentieri (Banks et al., 2016; Hick et al., 2018; NCSE, 2019). Dalla ratifica irlandese dell'UNCRPD, avvenuta nel 2018, il ruolo delle scuole e delle classi speciali è stato sottoposto a

un esame più approfondito, in considerazione degli impegni politici nazionali e internazionali per l'inclusione scolastica. Il Commento generale n. 4 del CRPD dà poco adito alle incertezze riguardo a cosa sia la *separazione* definendola nei seguenti termini:

quando l'istruzione degli studenti con disabilità ha luogo in ambienti separati predisposti o utilizzati per rispondere ai bisogni individuali, in condizioni di isolamento rispetto agli studenti senza disabilità (paragrafo 11).

### *Un nuovo modello di finanziamento per una maggiore equità?*

Nel tentativo di affrontare le iniquità del sistema, l'Irish National Council for Special Education (NCSE) ha introdotto nel 2017 il modello Special Education Teaching (SET), in sostituzione di quello tradizionale prevalentemente basato sull'input. Esso è stato generalmente accolto come un sistema di assegnazione delle risorse più equo che coniuga elementi di formule di finanziamento differenti (input, throughput e output) ed elimina la necessità di una valutazione per gli studenti con disabilità. La caratteristica principale del modello è che combina il finanziamento di base (assegnato a tutte le scuole indipendentemente dalla necessità di risorse) con una componente calibrata sul profilo educativo della scuola (tabella 1).

#### **Tabella 1**

Allocazione a livello primario secondo il modello SET

Base	20%
Bisogni complessi	42,5%
Prove standard	27,85%
Svantaggio	5,5%
Genere	4,35%

Fonte: DES (2017).

Per sostenere appieno gli studenti con i livelli di necessità più elevati, il modello di allocazione SET tiene conto del numero di studenti con bisogni complessi iscritti alla scuola. Di essi fanno parte coloro che si trovano persistentemente in situazioni che «influiscono in modo significativo sulla loro capacità di apprendimento» (NCSE, 2014, p. 32). Per individuare gli studenti con bisogni complessi, il modello non utilizza categorie di disabilità, nel tentativo di ridurre «l'incidenza di diagnosi inappropriate e l'inutile etichettamento dei bambini» (NCSE, 2013;

2014). Ci si aspetta che questi studenti siano individuati alla nascita o al momento dell'ingresso nella scuola primaria dal servizio sanitario piuttosto che dal sistema educativo (NCSE, 2014). Benché il nuovo modello venga applicato da poco più di due anni, i dati del Department of Education evidenziano già qualche aggiustamento nell'allocazione a livello primario. In particolare, si registra un calo nella cifra destinata agli studenti con bisogni complessi a partire dalla sua introduzione, con un passaggio dal 50% del finanziamento assegnato nel 2017 al 42,5% nel 2019 (DES, 2017; 2019).

Un aspetto nuovo e interessante del modello di allocazione SET è che esso cerca di misurare i progressi o gli esiti degli studenti mediante i risultati di prove standardizzate, nel tentativo di costruire il *profilo educativo* della scuola (NCSE, 2014). Tale misurazione comporta uno spostamento dell'attenzione verso l'accountability scolastica per i finanziamenti ricevuti, ma può essere problematica. Il fatto di dare più rilievo alla somministrazione di prove standardizzate può andare a scapito delle esperienze educative di questi studenti, poiché tali prove solitamente suscitano ansia in tutti gli studenti (Banks e Smyth, 2015). Un finanziamento basato sui risultati raggiunti in tali prove può anche essere per le scuole un disincentivo a conseguire dei buoni risultati, poiché essi comporterebbero una riduzione dei fondi. Inoltre, i risultati delle prove potrebbero non avere alcun significato reale per alcuni studenti con disabilità, che non hanno l'opportunità di sostenere tali prove. Con alcuni studenti sarebbe forse più appropriato misurare i progressi scolastici in altri modi. La misurazione di esiti come il benessere a scuola, l'impegno scolastico o le relazioni con i pari potrebbe, per alcuni di loro, riflettere più accuratamente i progressi e le prestazioni. Ciò è particolarmente importante alla luce dei risultati della ricerca secondo cui alcuni bambini con disabilità hanno una maggiore probabilità di affermare di non amare la scuola (McCoy e Banks, 2012) e di avere relazioni più negative con i pari (Banks, McCoy e Frawley, 2018). Un'ultima componente del profilo educativo delle scuole si basa sul loro contesto sociale e comprende la composizione sociale del corpo studentesco, il livello di svantaggio e il rapporto numerico tra i sessi nella scuola. Molte di queste informazioni potranno essere raccolte con un sondaggio sul «contesto sociale» da parte dei dirigenti scolastici, che tra le altre cose coprirà il background familiare degli studenti, verificando se possiedono la tessera sanitaria, se vivono in case popolari e se il capofamiglia è disoccupato. Anche se gli elementi del profilo sociale del modello di allocazione SET sono innovativi nel loro tentativo di indirizzare i sussidi in modo più efficace, il suo successo dipende dall'uso di dati veritieri e dalla volontà o capacità dei dirigenti di fornire informazioni dettagliate sull'ambiente sociale degli studenti. Altri aspetti del profilo di una scuola, come la sua condizione di svantaggio e il rapporto numerico tra i sessi, sono disponibili a livello centrale presso il Department of Education and Skills.

*Il viaggio di riforma irlandese: verso una scuola inclusiva?*

L'educazione speciale irlandese si trova oggi a un bivio. Sollecitato dai nuovi obblighi previsti dall'Articolo 24 dell'UNCRPD e dalle domande sul futuro delle scuole e delle classi speciali, il National Council for Special Education è attualmente impegnato in un processo di consultazione e ricerca. Nella sua bozza di documento programmatico (NCSE, 2019), si chiede se l'Irlanda debba andare verso l'inclusione scolastica, eliminando così le scuole e le classi speciali come forma di prestazione. Nell'ambito di questo processo, hanno avuto luogo visite e consultazioni con vari stakeholder in altri contesti nazionali, per esempio in Canada, nel Nuovo Brunswick, e in Portogallo, dove sono in funzione sistemi scolastici inclusivi (NCSE, 2019). Tali consultazioni hanno dato origine a molti dibattiti e preoccupazioni tra i genitori, gli stakeholder dell'istruzione, i sindacati degli insegnanti e i difensori degli studenti con disabilità che affermano che l'inclusione scolastica non è fattibile e porterà a trascurare e a estromettere del tutto i bambini con disabilità dal sistema educativo. Altri temono che la transizione all'inclusione scolastica faccia comodo al governo, che la userà come un'opportunità di taglio generalizzato alle spese (*Irish Examiner*, 2019; *Irish Times*, 2019).

**Le caratteristiche dei modelli di finanziamento per l'inclusione**

La ricerca evidenzia regolarmente quanto i modelli di finanziamento dell'istruzione siano connessi al livello di inclusione (Ebersold et al., 2019). I dibattiti internazionali si sono evoluti e hanno cominciato a porre l'accento su quale sia il miglior modo di implementare i meccanismi di finanziamento per l'inclusione eliminando così la necessità di una duplice struttura di finanziamento per l'educazione speciale e per quella generale (Ebersold et al., 2019; Soriano et al., 2017). L'attenzione si è spostata in modo naturale dalle modalità di finanziamento dell'educazione speciale alle modalità di finanziamento per l'inclusione scolastica. Sulla base della letteratura sempre più copiosa sull'argomento (Ebersold et al., 2019; Sharma et al., 2019; Soriano et al., 2017) è possibile confrontare i modelli di finanziamento — per esempio il modello SET irlandese — con i meccanismi di finanziamento per l'inclusione, al fine di identificare le lacune e mettere in evidenza gli obiettivi futuri. Questi tipi di sistemi hanno una serie di caratteristiche, in parte introdotte dallo stato irlandese nel modello SET.

- Hanno una struttura di finanziamento decentralizzato (*devolved funding*) che accresce il livello di autonomia delle scuole e il livello di responsabilità dei dirigenti scolastici.
- I modelli di finanziamento per l'inclusione tendono a comprendere un investimento nello sviluppo o nel *capacity building* della scuola coinvolgendo i

dirigenti, le amministrazioni e gli insegnanti che si confrontano e lavorano con la diversità. Si investe anche nella promozione di strategie di insegnamento e apprendimento innovative, come per esempio l'Universal Design for Learning o il Multi-Tiered Systems of Support.

- I sistemi di *accountability* e *trasparenza* in merito ai metodi e ai criteri utilizzati nell'allocazione delle risorse sono elementi importanti dei meccanismi di finanziamento per l'inclusione.

### *La struttura di finanziamento decentralizzato (devolved funding)*

I meccanismi di finanziamento per l'inclusione hanno una struttura decentralizzata (*devolved funding*) che garantisce flessibilità nelle decisioni a livello scolastico riducendo così la necessità di etichettare gli studenti per avere accesso ai sussidi. Questa maggiore autonomia comporta nuove responsabilità per le scuole su più temi: governance, politiche, bilancio, contabilità e autonomia degli insegnanti (Ebersold et al., 2019). Venendo meno la necessità di una diagnosi per ricevere le risorse, tuttavia, le scuole ora controllano il processo decisionale riguardo ai finanziamenti, e l'attenzione può concentrarsi sui bisogni individuali degli studenti nei contesti locali (Sharma et al., 2019). Si ritiene che questa flessibilità dia maggiori occasioni per sviluppare forme più innovative di inclusione scolastica, dando opportunità di apprendimento e supporto flessibili, oltre a rafforzare la governance scolastica (NESSE, 2012; Stubbs, 2008).

La ricerca ha però messo in luce che affidando i fondi alle scuole non si ha sempre la garanzia che essi vengano utilizzati a sostegno delle pratiche educative inclusive (Riddell, Tisdall e Kane, 2006). Utilizzando una formula basata su un mix di finanziamento di base e di finanziamento calibrato sul profilo della scuola, il modello SET irlandese ha comportato il trasferimento di una maggiore responsabilità ai dirigenti scolastici, tenuti a implementare meccanismi di sostentamento efficaci nel contesto di una politica di inclusione scolastica. Alcune ricerche irlandesi hanno dimostrato che in mancanza di sussidi sufficienti, il finanziamento a livello di scuola può portare a inefficienze e insuccessi se i dirigenti scolastici non hanno le idee chiare su come affrontare l'inclusione a scuola (Banks, 2020; Banks et al., 2016). La ricerca internazionale inoltre evidenzia l'importanza della leadership e della cultura scolastica per il successo di qualsiasi modello di finanziamento (Zollers, Ramanathan e Yu, 2010) indipendentemente dai fattori demografici e contestuali sottostanti (Parish e Bryant, 2015). In risposta a questi problemi, i modelli di riferimento per il finanziamento dell'inclusione scolastica sottolineano la necessità di includere meccanismi di *capacity building* per la scuola (Ebersold et al., 2019). In base all'analisi di sei Paesi europei, il progetto FPIES (Financing Policies for Inclusive Education Systems) suggerisce di farlo consentendo a «tutti gli stakeholder della scuola di diventare professionisti

inclusivi competenti», anche attraverso consigli e consulenze sulla leadership «a livello di sistema, scuola e singolo professionista» (Ebersold et al., 2019, p. 11).

### *Lo sviluppo o il capacity building della scuola*

La capacità degli insegnanti è considerata uno dei fattori chiave nell'implementazione dell'inclusione scolastica (European Agency, 2015; UNESCO, 2017). La ricerca internazionale ha regolarmente evidenziato la necessità di sostenere gli insegnanti di classe affinché mettano gli studenti con disabilità nelle condizioni di avere le stesse opportunità di sviluppo dei loro pari (Banks et al., 2016; Hick et al., 2018; Sharma et al., 2019; Slee, 2010). La dichiarazione del Forum mondiale sull'educazione di Incheon (2015) sottolinea la necessità che gli insegnanti impegnati nell'inclusione scolastica siano «responsabilizzati, assunti in modo adeguato, ben formati, professionalmente qualificati, motivati e sostenuti all'interno di sistemi ben finanziati, efficienti e governati in modo efficace» (UN, 2015, p. 8). Da una ricerca irlandese è tuttavia emerso che gli insegnanti riferiscono di non sentirsi equipaggiati per insegnare agli studenti con disabilità e per realizzare l'inclusione nelle loro scuole (Banks et al., 2016). Permane una scarsa comprensione sia delle capacità e delle qualifiche degli insegnanti sia del ruolo della loro formazione iniziale e del loro sviluppo professionale continuo nella maturazione della loro capacità e fiducia nelle pratiche inclusive (con l'eccezione di Hick et al., 2018). Nell'ambito del modello SET non sono previste altre misure per la costruzione delle capacità degli insegnanti che lavorano per l'inclusione scolastica al di là dei programmi di sviluppo professionale offerti dal National Council for Special Education e da altri erogatori di formazione complementare e superiore. Inoltre, in molti sistemi i fondi destinati alle scuole vengono spesso utilizzati per impiegare assistenti educatori (*education assistants*) o assistenti per i bisogni speciali (*special needs assistants*) e rispondere alle necessità dei singoli studenti (Sharma et al., 2019; NCSE, 2018), ma ci sono pochi dati sull'efficacia del loro ruolo nel migliorare i risultati degli studenti in contesti inclusivi (Blatchford, 2009 citato in Sharma et al., 2019). Alcuni fautori dell'inclusione ritengono che i ruoli di questo tipo nelle scuole facciano ancora parte di un approccio compensativo volto ad «aiutare l'insegnante» e a fare in modo che lo studente con disabilità «si adatti» al sistema esistente (EASNIE, 2016a, 2016b). Oltre al capacity building e allo sviluppo della scuola, i modelli di riferimento per i sistemi di finanziamento dell'inclusione scolastica sottolineano l'importanza dell'investimento nello sviluppo delle capacità degli insegnanti, nell'ambito della loro struttura di finanziamento. Ciò può realizzarsi attraverso l'erogazione di formazione in servizio, supporto tecnico e altri aiuti (Ebersold et al., 2019).

Parte integrante di qualunque modello di finanziamento per l'inclusione è la promozione di strategie di insegnamento e apprendimento innovative (Sharma et al., 2019). Il progetto FPIES evidenzia l'importanza del capacity building nell'in-

segnamento attraverso la creazione di «ambienti di apprendimento inclusivi e flessibili» in cui tutti gli stakeholder della scuola si impegnino nell'Universal Design for Learning (UDL) (Rose, Meyer e Hitchcock, 2005) favorendo l'accessibilità del curriculum a un corpo studenti più ampio e diversificato (Ebersold et al., 2019; Florian, 2019). In Irlanda l'UDL è associato soprattutto all'istruzione superiore, attraverso il lavoro di AHEAD (Association for Higher Education Access and Disability), ma ora è stato incorporato anche nel curriculum prescolastico (l'Access and Inclusion Model) ed è una componente delle riforme curricolari a livello di secondaria di primo grado nel Junior Cycle (DES, 2015). Investendo nell'identificazione di metodi e approcci per un insegnamento flessibile e adattivo basati sulla scuola, come l'UDL, i modelli di finanziamento per l'inclusione eliminano la necessità di un supporto esterno connesso all'etichettamento degli studenti.

### *I sistemi di trasparenza e accountability*

L'idea del controllo di qualità e del monitoraggio delle politiche scolastiche attraverso una lente inclusiva è relativamente nuova (EASNIE, 2018a). I sistemi di accountability sono una componente importante di ogni modello di finanziamento (Busemeyer e Vossiek, 2015), ma restano assenti dal modello SET irlandese. Benché le scuole raccolgano informazioni di base sui numeri di studenti e le misure di sostegno nella scuola primaria e secondaria, non vengono usati indicatori per valutare se il modello raggiunga efficacemente i suoi obiettivi (DPER, 2019). Forse un aspetto di questo problema è la mancanza di un vero dibattito su quali siano gli obiettivi dei supporti aggiuntivi nel contesto delle politiche scolastiche per l'inclusione. Senza questi dati il monitoraggio della spesa non può avere luogo e i finanziamenti non possono essere collegati agli obiettivi dell'inclusione. L'Irlanda comunque non è sola. Sono pochi i Paesi che registrano dati di bilancio nei loro sistemi nazionali di raccolta o che siano in grado di riportare le somme spese per l'inclusione scolastica alla partecipazione degli studenti, ai risultati o agli esiti di apprendimento (EASNIE, 2011, citato in Ebersold et al., 2019). Perciò qualcuno sostiene che occorre «regolare i processi di allocazione dei fondi in modo da garantire che le risorse raggiungano effettivamente lo studente a cui sono destinate e che siano spesi bene» (Ebersold et al., 2019, p. 224). Questo incentiverebbe poi lo sviluppo di un approccio all'inclusione basato sull'intera scuola, in cui gli istituti scolastici rispettano i regolamenti e gli standard (Ebersold et al., 2019).

## **Conclusioni**

I dibattiti sul finanziamento dell'inclusione scolastica sono dinamici e in continua evoluzione. In passato ruotavano in gran parte sulla mancanza di fondi per

gli studenti con disabilità nel sistema di istruzione generale (Boyle e Anderson, 2014). Oggi si va diffondendo la consapevolezza che, affinché tali finanziamenti siano efficaci, è necessario introdurre dei meccanismi pensati per l'inclusione (EASNIE, 2016a; 2016b; Fletcher-Campbell, Pijl, Meijer, Dyson e Parrish, 2003; Parish e Bryant, 2015). Le ragioni sono molte e comprendono il costo elevato dell'educazione speciale e la tendenza dei sistemi educativi a separare o a escludere dal sistema d'istruzione generale gli studenti con disabilità. Inoltre, fornendo un'educazione speciale come forma separata di servizio, viene meno la necessità per l'istruzione generale di adottare metodi di insegnamento flessibili per rispondere alla varietà dei bisogni esistenti. Quello che emerge chiaramente dalle ricerche disponibili è che i modelli di finanziamento per l'inclusione sono complessi rispetto ai meccanismi dell'educazione speciale, in quanto coinvolgono più parti interessate e presuppongono un approccio trasversale rispetto alle agenzie, ai dipartimenti e alle discipline (Ebersold et al., 2019). Essi vanno al di là della predisposizione di sostegni destinati ai singoli studenti e comprendono altre componenti che possono sia riguardare l'infrastruttura fisica sia coinvolgere il supporto specialistico, il capacity building attraverso lo sviluppo e la formazione del personale, il monitoraggio e l'accountability, nonché altri aiuti volti a migliorare l'insegnamento e l'apprendimento (Ebersold et al., 2019).

Il sistema di finanziamento dell'educazione speciale irlandese è stato oggetto di forte attenzione negli ultimi anni a causa della crescita vertiginosa dei costi e dei nuovi obblighi connessi all'inclusione scolastica dopo la ratifica dell'UNCRPD. Con l'introduzione del nuovo modello di inclusione, i sindacati degli insegnanti, i genitori e i difensori dei diritti delle persone disabili hanno espresso preoccupazione in merito al passaggio dagli attuali sistemi di istruzione separata a un sistema inclusivo (NCSE, 2019). Due temi specifici che destano preoccupazione sono la possibile chiusura delle scuole e delle classi speciali e la politica governativa consistente nel fornire un «continuum di erogazione di servizi» in cui sono i genitori a scegliere dove mandare a scuola i propri figli. Con il passaggio all'inclusione scolastica permane il timore che il sistema educativo non sia in grado di fornire supporti adeguati in modo sensato.

Il modello di allocazione SET risolve alcune «problematiche transdisciplinari» messe a fuoco da Ebersold e compagni (2019) in quanto il nuovo schema di finanziamento non è categorico e ha una struttura decentralizzata che consente una maggiore autonomia e flessibilità a livello scolastico. A prescindere dal fatto che l'Irlanda adotti o meno un modello di finanziamento per l'inclusione in futuro, ci sono delle lacune nella misura in cui le scuole hanno la capacità di leadership o di insegnamento necessarie a rispondere a una popolazione studentesca sempre più diversificata. Per giunta si investe poco per aiutare le scuole a adottare strategie di insegnamento e apprendimento più flessibili come l'Universal Design for Learning o il Multi-Tiered Systems of Support che «funzionano» non soltanto con gli

studenti con disabilità, ma con tutti. Infine, il modello SET, da poco introdotto, non ha un sistema di monitoraggio o di accountability. Se non c'è trasparenza intorno alla ripartizione di fondi e risorse, sarà difficile per le scuole e il National Council for Special Education perfezionare le misure di sostegno e garantire che coloro che ne hanno bisogno le ricevano effettivamente.

Nell'ambito delle consultazioni in corso per costruire un sistema educativo inclusivo in Irlanda, è necessario prestare maggiore attenzione sia a come vengono finanziati i sussidi per l'istruzione sia agli incentivi insiti in alcuni modelli di finanziamento. I dati dimostrano che le modalità di finanziamento dei sussidi influiscono sulla possibilità di realizzare l'inclusione nelle nostre scuole (Ebersold et al., 2019; Sharma et al., 2019; Slee, 2019). Mantenendo due flussi di finanziamento separati (uno generale e uno speciale), entrambi i modelli promuovono una concezione di tipo medico della disabilità, in cui gli studenti con disabilità ricevono aiuti per integrarsi in un sistema di istruzione tradizionale. Forse, invece di finanziare un modello di istruzione «speciale» e uno «generale», i sistemi d'istruzione irlandesi dovrebbero eliminare gli incentivi alla separazione e garantire che i modelli di finanziamento per l'inclusione scolastica siano validi per tutti gli studenti che rischiano di essere esclusi dall'apprendimento.

## Bibliografia

- Banks J. (2020), *Examining the cost of special education*. In *Oxford Research Encyclopedia of Education*, Oxford, Oxford University Press. doi:10.1093/acrefore/9780190264093.013.1025.
- Banks J., Frawley D. e McCoy S. (2015), *Achieving inclusion? Effective resourcing of students with special educational needs*, «International Journal of Inclusive Education», vol. 19, pp. 926-943.
- Banks J. e McCoy S. (2011), *A study on the prevalence of special educational needs*, Trim, NCSE.
- Banks J. e McCoy S. (2017), *Playing catch-up or overspending? Managing the cost of special education*, «Education Matters, Ireland's Yearbook of Education, 2017-2018», vol. 30, pp. 236-242.
- Banks J., McCoy S. e Frawley D. (2018), *One of the gang? Peer relations among students with special educational needs in Irish mainstream primary schools*, «European Journal of Special Needs Education», vol. 33, n. 3, pp. 396-411.
- Banks J., McCoy S., Frawley D., Kingston G., Shevlin M. e Smyth F. (2016), *Special classes in Irish schools, phase 2: A qualitative study*, Trim: ESRI/NCSE.
- Banks J. e Smyth E. (2015), *'Your whole life depends on it?': Academic stress and high-stakes testing in Ireland*, «Journal of Youth Studies», vol. 18, pp. 598-616.
- Boyle C. e Anderson J. (2014), *Disability funding in schools shouldn't be based on state. Commentary in The Conversation*, The Conversation Media Group, Melbourne, Australia, <https://theconversation.com/disability-funding-in-schools-shouldnt-bebased-on-state-30018> (consultato il 16 febbraio 2021).
- Busemeyer M. e Vossiek J. (2015), *Reforming education governance through local capacity-building: A case study of the «learning locally»*

- programme in Germany*, «OECD Education Working Papers», n. 113.
- Cosgrove J., McKeown C., Travers J., Lysaght Z., N'í Bhroin O. e Archer P. (2014), *Educational experiences and outcomes for children with special educational needs: A secondary analysis of data from the growing up in Ireland study*, Trim, NCSE.
- de Bruin K. (2019), *The impact of inclusive education reforms on students with disability: An international comparison*, «International Journal of Inclusive Education», vol. 23, n. 7-8, pp. 811-826.
- DES (2015), *Framework for junior cycle 2015*, Dublin, Department of Education and Skills.
- DES (2017), *Circular to the management authorities of all mainstream primary schools special education teaching allocation*, Dublin, Department of Education and Skills.
- DES (2019), *Circular No. 007/2019 to the management authorities of all mainstream primary schools special education teaching allocation*, Dublin, Department of Education and Skills.
- DPER (2017), *Spending review 2017 special educational needs provision*, Dublin, Department of Public Expenditure and Reform.
- DPER (2019), *Spending review 2019 monitoring inputs, outputs and outcomes in special education needs provision*, Dublin, Department of Public Expenditure and Reform and Department of Education.
- Ebersold S., Watkins A., Oskarsdottir E. e Meijer C. J.W. (2019), *Financing inclusive education to reduce disparity in education: Trends, issues and drivers*. In M. J. Schuelka, C. J. Johnstone, G. Thomas e J. A. Artilles (a cura di), *The Sage handbook of inclusion and diversity in education*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Engström Graversen M. (2015), *Accounting for the Danish public school system: Incentives and practice*, Aalborg, Institut for Økonomi og Ledelse.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2015), *Empowering teachers to promote inclusive education*, Odense, European Agency for Special Needs and Inclusive Education.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2016a), *Financing of inclusive education: Mapping country systems for inclusive education* (S. Ebersold, a cura di), Odense, European Agency for Development in Special Needs Education.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2016b), *Financing of inclusive education background information report*, Brussels, European Agency for Special Needs and Inclusive Education.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2018a), *Financing policies for inclusive education systems: Resourcing levers to reduce disparity in education* (S. Ebersold, E. Oskarsdottir e A. Watkins, a cura di), Odense, European Agency for Development in Special Needs Education.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2018b), *Evidence of the link between inclusive education and social inclusion: A review of the literature*, Odense, European Agency for Development in Special Needs Education.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2019), *Financing policies for inclusive education systems: Final summary report* (E. Oskarsdottir, A. Watkins e S. Ebersold, a cura di), Odense, European Agency for Development in Special Needs Education.
- Fletcher-Campbell F., Pijl S.J., Meijer C., Dyson A. e Parrish T. (2003), *Distribution of funds for special needs education*, «International Journal of Educational Management», vol. 17, pp. 220-233.
- Florian L. (2019), *On the necessary co-existence of special and inclusive education*, «International Journal of Inclusive Education», vol. 23, n. 7-8, pp. 691-704.
- Goldan J. (2019), *Demand-oriented and fair allocation of special needs teacher resources for inclusive education — Assessment of a newly implemented funding model in North Rhine-Westphalia, Germany*, «International Journal

- of Inclusive Education». doi:10.1080/13603116.2019.1568598.
- Government of Ireland (2004), 'Education for Persons with Special Educational Needs Act', (EPSEN), Dublin, DES.
- Government of Ireland (2005), 'Disability Act', (EPSEN), Dublin, DES.
- Graham L.J. e Sweller N. (2011), *The inclusion lottery: who's in and who's out? Tracking inclusion and exclusion in New South Wales government schools*, «International Journal of Inclusive Education», vol. 15, pp. 941-953.
- Gubbels J., Coppens K.M. e De Wolf I. (2017), *Inclusive education in the Netherlands: How funding arrangements and demographic trends relate to dropout and participation rates*, «International Journal of Inclusive Education», vol. 22, pp. 1137-1153.
- Hick P., Solomon Y., Mintz J., Matziari J., Ó Murchú, F., Hall K., ... Margariti D. (2018), *Initial teacher education for inclusion phase 1 and 2 report*, Trim, NCSE.
- Irish Examiner (2019), *Let's get real about the kids who can't do mainstream schools*, <https://www.irishexaminer.com/opinion/arid-30965526.html> (consultato il 16 febbraio 2021).
- Irish Times (2019), *Is Ireland ready for a 'total inclusion' approach for special education?*, <https://www.irishtimes.com/news/education/is-ireland-ready-for-a-total-inclusion-approach-for-special-education-1.4109360> (consultato il 16 febbraio 2021).
- Jahnukainen M. (2011), *Different strategies, different outcomes? The history and trends of the inclusive and special education in Alberta (Canada) and in Finland*, «Scandinavian Journal of Educational Research», vol. 55, pp. 489-502.
- Lamb B. (2009), *Lamb inquiry: Special educational needs and parental confidence*, Nottingham, DCSF.
- Le Laider S. e Prouchandy P. (2012), *La scolarisation des élèves handicapés et l'éducation inclusive*, «Revue Internationale D'éducation De Sèvres», vol. 59, pp. 10-14.
- McCoy S. e Banks J. (2012), *Simply academic? Why children with special educational needs don't like school*, «European Journal of Special Needs Education», vol. 27, pp. 81-97.
- McCoy S., Banks J., Frawley D., Watson D., Shevlin M. e Smyth F. (2014), *Understanding special class provision in Ireland*, Trim, NCSE/ESRI.
- NCSE (2006), *Implementation report: Plan for the phased implementation of the EPSEN Act 2004*, Trim, NCSE.
- NCSE (2011), *Inclusive education framework a guide for schools on the inclusion of pupils with special educational needs*, Trim, NCSE.
- NCSE (2013), *Supporting students with special educational needs in schools*, «NCSE Policy Advice Paper», n. 4.
- NCSE (2014), *Delivery for students with special educational needs: A better and more equitable way*, Trim, NCSE.
- NCSE (2018), *Comprehensive review of the special needs assistant scheme a new school inclusion model to deliver the right supports at the right time to students with additional care needs*, «NCSE Policy Advice paper», n. 6.
- NCSE (2019), *Progress report — Policy advice on special schools and classes, an inclusive education for an inclusive society*, Trim, NCSE.
- NESSE (2012), *Education and Disability/Special Needs: Policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special educational needs in the EU*, Brussels, European Commission.
- OECD (2012), *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*, Paris, OECD Publishing.
- Parish N. e Bryant B. (2015), *Research on funding for young people with special educational needs*, London, Department for Education.
- Parrish T., Harr J., Wolman J., Anthony J., Merickel A. e Esra P. (2003), *State special education finance systems, 1999-2000. Part II: Special education revenues and expenditures*, Palo Alto, CA, The Center for Special Education Finance (CSEF).
- Pijl S.J. (2016), *Fighting segregation in special needs education in the Netherlands: The ef-*

- fects of different funding models*, «Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education», vol. 37, pp. 553-562.
- Pulkkinen J. e Jahnukainen M. (2016), *Finnish reform of the funding and provision of special education: The views of principals and municipal education administrators*, «Educational Review», vol. 68, n. 2, pp. 171-188.
- Riddell S., Tisdall K. e Kane J. (2006), *Literature review of educational provision for pupils with additional support needs*, Edinburgh, Scottish Executive Social Research.
- Rose D.H., Meyer A. e Hitchcock C. (2005), *The universally designed classroom: Accessible curriculum and digital technologies*, Cambridge, MA, Harvard Education Press.
- Sharma U., Forlin C. e Furlonger B. (2015), *Contemporary models of funding inclusive education for students with autism spectrum disorder: A report commissioned by the Program for Students with Disabilities Review Unit of the Department of Education and Training for the State of Victoria*, Victoria, Review Unit of the Department of Education and Training for the State of Victoria.
- Sharma U., Furlonger B. e Forlin C. (2019), *The impact of funding models on the education of students with autism spectrum disorder*, «Australasian Journal of Special and Inclusive Education», vol. 43, pp. 1-11.
- Slee R. (2010), *Political economy, inclusive education and teacher education*. In C. Forlin (a cura di), *Teacher education for inclusion: Changing paradigms and innovative approaches*, London, Routledge.
- Slee R. (2019), *Defining the scope of inclusive education think piece prepared for the 2020 Global Education Monitoring report, inclusion and education*, Paris, UNESCO.
- Soriano V., Watkins A. e Ebersold S. (2017), *Inclusive education for learners with disabilities*, Brussels, European Parliament, Directorate General for the Internal Policies Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs.
- Stubbs S. (2008), *Inclusive education: Where there are few resources*, Oslo, The Atlas Alliance.
- Topping K.J. e Maloney S. (2005), *The Routledge Falmer reader in inclusive education*, Abingdon, Routledge Falmer.
- UN (2006), *Convention on the rights of persons with disabilities* New York, NY, United Nations.
- UN (2015), *Incheon declaration, World Education Forum (WEF)*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (1994), *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2009), *Policy guidelines on inclusion in education*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2017), *A guide for ensuring inclusion and equity in education*, Paris, UNESCO.
- Zollers N.J., Ramanathan A.K. e Yu M. (2010), *The relationship between school culture and inclusion: How an inclusive culture supports inclusive education*, «International Journal of Qualitative Studies in Education», vol. 12, pp. 157-174.