
Editoriale

La «Buona Scuola» e l'inclusione degli studenti con disabilità. Riflessioni sul decreto attuativo

L'aspirazione ad avere una Scuola «Buona» per le giovani generazioni — irrinunciabile investimento dei corpi sociali — e il progetto contenuto nella legge sulla «Buona Scuola»,¹ in un mondo ideale, dovrebbero trovare una felice composizione. Almeno stando alle dichiarazioni di principio e alle promesse. Nella realtà occorre sottolineare che l'ampio dibattito fra gli insegnanti, l'associazionismo familiare, il mondo accademico e gli esperti testimonia ancora una volta che la strada verso la realizzazione di una scuola di qualità è irta di ostacoli di varia natura, nonché di molteplici mediazioni: queste ultime non sempre orientate, se non all'eccellenza, al meglio possibile.

Per giunta, nell'arco di un quarantennio, la scuola italiana ha voluto muovere un ardito passo in avanti rispetto agli altri Paesi, spinta dalla convinzione e dalla passione di molti (docenti, famiglie, specialisti della sanità e del sociale, ricercatori, amministratori): dimostrare che l'integrazione — oggi inclusione —

degli studenti con disabilità è premessa e condizione — piuttosto che conseguenza — di un'offerta formativa di qualità.

Come ha insegnato Lorenzo Milani nel suo indimenticabile Lettera a una professoressa — di cui celebriamo il cinquantennio — una scuola che accoglie e valorizza al massimo le capacità degli allievi più fragili è «buona» per tutti. Dobbiamo ammettere che, nonostante la lunga tradizione di ricerche e di esperienze integrative, non siamo ancora riusciti a realizzare in maniera «sufficientemente buona» questo proposito di alta civiltà (TREELLLE, Caritas e Fondazione Agnelli, 2011; Bottani, 2013; Vianello e di Nuovo, 2015; Castoldi e Chiosso, 2017). Siamo alla vigilia di cambiamenti ordinamentali e programmatici nel sistema scolastico, nella direzione di coniugare qualità dell'offerta formativa e inclusione, secondo il modello di alto profilo che ha ispirato la storia del nostro sistema scolastico, dalla seconda metà degli anni '70.

La chiave che dovrebbe aprire la porta di comunicazione tra la scuola «buona», socialmente attesa, e la «buona scuola» promessa, dovrebbe essere custodita negli otto Decreti Legislativi pubblicati il 31

¹ Legge 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.*

maggio scorso.² Uno di essi è dedicato proprio alla Promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità (D.Lgs n. 66).

L'inclusione scolastica — si legge in premessa — «si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche, nonché attraverso la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio» (Principi e finalità, art. 1, comma b).

Per aiutarci a riflettere sui nessi strutturali tra il dispositivo sull'inclusione degli studenti con difficoltà e l'impianto generale del progetto di «Buona Scuola», abbiamo coinvolto due studiosi ben conosciuti: Lucio Cottini, professore universitario e presidente della Società Italiana di Pedagogia Speciale³ e Salvatore Nocera, avvocato, esponente di una delle associazioni di famiglie più diffuse e accreditate: la Federazione Italiana Superamento Handicap (FISH). Attraverso le loro risposte ad alcune domande essenziali, proviamo a mettere a fuoco lo stato dell'arte della delicata questione.

Qual è il portato di qualità del decreto sull'inclusione nell'impianto generale della legge sulla «Buona Scuola»?

Cottini

I principi e le finalità che il D.Lgs 66 esprime all'art. 1 sono splendidi e rappresentano l'auspicato sviluppo, nella prospettiva dell'inclusione, a 40 anni dalla Legge 517/77 e a 25 dalla Legge 104/92. L'articolato del decreto, di fatto, non concretizza queste premesse, in quanto si indirizza soprattutto a considerare l'allievo in situazione di disabilità e a disciplinare le azioni rivolte a lui. Si afferma che l'inclusione scolastica «si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno, nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita». Si sostiene anche che l'inclusione si persegue nella «definizione e [nel]la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio» e si ribadisce che l'inclusione «è impegno fondamentale di tutte le componenti della comunità scolastica». Il decreto, inoltre, «promuove la partecipazione della famiglia, nonché delle associazioni di riferimento, quali interlocutori dei processi di inclusione scolastica e sociale». Nei fatti, poi, già l'articolo 2, che specifica l'ambito di applicazione, sottolinea come le disposizioni si applichino esclusivamente agli allievi «con disabilità certificata ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di promuovere e garantire il diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione», dimenticando che non si fa l'inclusione

² Questi i Decreti Legislativi del 13 aprile 2017: n. 59, *Formazione e ruoli dei docenti della scuola secondaria e tecnica*; n. 60, *Promozione della cultura umanistica e sostegno della creatività*; n. 61, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale*; n. 62, *Esami di Stato per il primo e secondo ciclo*; n. 63, *Effettività del diritto allo studio*; n. 64, *Scuola italiana all'estero*; n. 65, *Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni*; n. 66, *Promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità*.

³ Lucio Cottini ha terminato il mandato presidenziale alla SIPES il 15 settembre u.s., al suo posto è stata eletta Roberta Caldin, professoressa ordinaria all'Università di Bologna.

di singoli alunni, ma si devono creare contesti inclusivi per «tutti e per ciascuno». Questa zona d'ombra nella prospettiva culturale dell'inclusione, di spessore assolutamente non trascurabile, non deve portare a sottovalutare alcuni elementi procedurali sicuramente positivi e altri sui quali il giudizio è sospeso in attesa della decretazione di secondo livello.

Nocera

Il D.Lgs recepisce alcune delle richieste formulate dalle due Federazioni di associazioni di persone con disabilità e delle loro famiglie: la FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) e la FAND (Federazione tra le Associazioni Nazionali dei Disabili): cioè l'introduzione di principi sanciti nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ONU, 2006), ratificata dall'Italia con la Legge 18/09, quali il concetto dinamico di disabilità, che tiene conto non solo della situazione di deficit, ma anche del contesto nel quale la persona con disabilità si trova a vivere. La Legge 104/92 recepiva una visione statica di disabilità, come una qualità legata al soggetto che lo definisce essenzialmente; il Decreto 66/17 introduce la disabilità come conseguenza di una mancata risposta del contesto ambientale, culturale, tecnologico alla situazione di deficit. Cambia quindi il concetto di gravità che — anche se soggettivamente tale — può non diventarlo in un contesto favorevole che garantisce «facilitazioni» ed è privo di «barriere». Secondo questa logica, non è più sufficiente l'istituto della diagnosi funzionale prevista dalla 104, ma viene introdotto l'istituto del «profilo di funzionamento», che tiene conto del deficit inserito nel contesto di vita delle persone con disabilità. Tutto ciò produce

effetti anche in situazioni specifiche, come la formulazione del PEI (Piano Educativo Individualizzato) e la richiesta di risorse materiali e umane necessarie all'inclusione scolastica.

Quali novità emergono nelle procedure?

Cottini

Le procedure, alle quali facevo riferimento in precedenza, riguardano la certificazione e la documentazione, le forme di progettazione e di organizzazione scolastica, la formazione iniziale dei docenti per il sostegno didattico nella scuola dell'infanzia e nella primaria, che va letta in sinergia con quanto previsto nel D.Lgs 59 per la scuola secondaria di primo e di secondo grado.

Molto positiva appare l'introduzione dell'ICF come paradigma per costruire il «profilo di funzionamento» dell'alunno, che andrà a sostituire la DF (Diagnosi Funzionale) e il PDF (Profilo Dinamico Funzionale). Si prevede, poi, che questo profilo venga redatto non solo dalla componente clinica, ma in collaborazione con i genitori e un rappresentante della scuola. Anche nel PEI viene ribadita con forza la partecipazione della famiglia e viene opportunamente collegato al progetto di vita.

Si tratta di una modifica significativa e dalle prospettive molto incoraggianti, perché l'ICF si fonda su un'antropologia bio-psico-sociale, nella quale la qualità della vita della persona, vista in una dimensione globale e sistemica, risulta dall'interazione di sistemi complessi che agiscono in maniera integrata e non separabile. L'approccio ICF — che attribuisce un valore importante agli elementi di contesto e di partecipazione

— rappresenta un grande passo in avanti, che tuttavia richiederà uno sforzo considerevole da parte della sanità e della scuola per essere implementato, alla luce del fatto che, a livello generale, queste istituzioni non hanno ancora confidenza affinata con il modello.

Per quanto concerne il livello organizzativo, si prevede l'attivazione di Gruppi per l'inclusione scolastica a livello regionale (GLIR), territoriale (GIT) e di singola scuola (GLI). Anche in questo caso, molti elementi operativi legati alla composizione, all'articolazione e alle modalità di funzionamento sono delegati a una successiva decretazione del MIUR, sentito l'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica. L'aspetto più delicato, da specificare in maniera chiara, riguarda le procedure per l'assunzione delle decisioni relative alla quantificazione e all'attribuzione delle risorse necessarie per ciascuna scuola, che sembrano localizzate nel GIT, anche se poi è l'USR (Ufficio Scolastico Regionale) che le assegna.

Sempre a livello organizzativo, vanno segnalati con soddisfazione il ruolo significativo attribuito alle famiglie, il rilancio delle funzioni dell'Osservatorio nazionale per l'inclusione scolastica e i compiti rilevanti assegnati anche al personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) nella promozione dell'inclusione.

Opportunamente il D.Lgs 66 prevede la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica, come parte integrante e significativa del procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche. Questa funzione viene delegata all'INVALSI, sentito l'Osservatorio per l'inclusione scolastica, sia per quanto riguarda la definizione degli indicatori,

sia per la predisposizione dei protocolli di valutazione. A questo livello, è molto importante un coordinamento con il mondo della scuola, affinché questa procedura si caratterizzi come una forma di autovalutazione per migliorare le prestazioni a favore degli allievi e non venga percepita come una mera e ulteriore pratica burocratica.

Il D.Lgs 66 prevede, poi, una serie di norme per la formazione degli insegnanti specializzati per il sostegno nella scuola dell'infanzia e primaria, che, di fatto, individuano ancora un corso di durata annuale, al quale, però, si potrà accedere acquisendo altri 60 crediti sulla didattica dell'inclusione, oltre ai 30 già previsti dalla laurea in Scienze della Formazione Primaria. Queste disposizioni si devono leggere congiuntamente a quelle previste nel D.Lgs 59, relativo alla scuola secondaria.

Su questi aspetti, connessi alla formazione iniziale e a quella in servizio, mi soffermerò in maniera specifica nel contributo presente nella monografia di questo numero. Come avrò modo di giustificare meglio, le disposizioni sono potenzialmente positive, anche se il giudizio favorevole potrà concretizzarsi solo dopo la decretazione di secondo livello, in cui saranno definiti i piani formativi dei percorsi di formazione iniziale, di accompagnamento alla professione e di formazione continua. Un elemento di preoccupazione che mi sento di esprimere fin d'ora riguarda la formazione sui temi dell'inclusione degli insegnanti curricolari della scuola secondaria di primo e di secondo grado e sui meccanismi di riconoscimento dei crediti formativi per rendere possibile, sempre in questo ordine di scuola, i passaggi dai ruoli di sostegno a quelli curricolari e viceversa, al fine

di evitare una rigida separazione delle carriere.

Nocera

La novità maggiore è che cessano gli automatismi nell'assegnazione delle risorse prima attribuite, nella misura massima, solo in caso di certificazione di gravità; infatti, se il contesto è favorevole, possono bastare risorse — ad esempio, numero di ore di sostegno — inferiori al massimo; viceversa, anche in caso di non gravità, se il contesto è sfavorevole, si rendono necessarie risorse numericamente superiori. Le conseguenze si sentiranno sulla procedura per la richiesta delle risorse, che inizia con la certificazione, prosegue in modo determinante con il profilo di funzionamento e si conclude con la formulazione del PEI. In esso non dovranno più essere indicate quantitativamente le ore di sostegno e di assistenza per l'autonomia e per la comunicazione. La richiesta globale per l'ambito territoriale verrà formulata dal nuovo organismo, il GIT, che dovrà tener conto delle proposte formulate dai singoli Dirigenti scolastici. Ovviamente, qualora l'Ufficio Scolastico Regionale, che definitivamente assegna ad ogni ambito le risorse, dovesse ridurne la quantità rispetto alle richieste del GIT senza adeguata motivazione, potranno continuare a scattare i ricorsi, specie se la motivazione fosse quella della necessità di tagli alla spesa pubblica. Infatti, proprio questa motivazione è stata recentemente dichiarata incostituzionale con le sentenze della Corte n. 80/10 e 275/16. Inoltre, la collaborazione tra scuola, enti locali, enti del terzo settore e famiglia è ripresa e ulteriormente ribadita; ne è riprova l'insistenza con cui si fa

assegnamento sulla formulazione del progetto globale di vita di cui all'art. 14 della Legge 328/2000. Viene rafforzato il ruolo delle associazioni dei familiari, in dialogo con gli enti territoriali e con la scuola, in seno al GIT — nuovo organismo introdotto in sostituzione in parte dei Gruppi di lavoro interni agli uffici scolastici provinciali, di cui alla c.m. n. 227/1975 e in parte dei GLIP. Vengono rafforzati sia i GLIR — gruppi di lavoro per l'inclusione regionale — sia l'Osservatorio scolastico ministeriale presso il MIUR.

Come affrontare le criticità che permangono?

Cottini

Come ho già sottolineato, si è persa l'occasione per operare una reale modifica culturale, proiettando la scuola nella dimensione dell'inclusione. Nel merito dei provvedimenti indirizzati a disciplinare la frequenza scolastica degli allievi in situazione di disabilità, ci sono vari aspetti positivi: come il riferimento all'ICF, il coinvolgimento attivo delle famiglie e di tutte le componenti scolastiche oltre agli insegnanti, la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica, il rilancio delle funzioni dell'Osservatorio nazionale per l'inclusione scolastica. Molti elementi, come detto, rimangono in sospeso in attesa della decretazione di secondo livello e non sono di poco conto, soprattutto per quanto riguarda la formazione degli insegnanti, che devono diventare sempre più inclusivi. Un elemento sul quale tanto si è discusso e che sostanzialmente non viene affrontato dal D.Lgs è quello della continuità degli

insegnanti. Infatti, si è dibattuto molto sul numero di anni di permanenza obbligatoria sul sostegno, con forti sollecitazioni da parte delle famiglie. Il decreto non ne parla e questo, almeno dal punto di vista culturale, evita di perpetrare un equivoco. La continuità, infatti, non si esprime nella presenza costante di un solo insegnante — quello di sostegno —, ma nella stabilità dell'intero team dei docenti di riferimento.

Nocera

La criticità maggiore sta nella necessità di una formazione in servizio di tutti i docenti sulle novità introdotte, dal momento che anche taluni dirigenti scolastici confondono i tempi di applicazione delle nuove normative; tanto è vero che il 4 agosto scorso il MIUR ha dovuto diramare una circolare di chiarimenti.

Un'altra criticità grave è costituita dal mancato accoglimento della richiesta di un rafforzamento della formazione iniziale di tutti i futuri docenti curricolari sulle didattiche inclusive, in modo da evitare la delega attualmente molto forte ai soli docenti per il sostegno.

Un'ulteriore criticità è costituita dal mancato adeguamento della specializzazione dei docenti di scuola dell'infanzia e primaria alla novità introdotta nella specializzazione per il sostegno nelle scuole secondarie. So bene che alcuni contestano le novità introdotte per la specializzazione per il sostegno nelle scuole secondarie; però ad avviso

mio e delle due federazioni di familiari delle persone con disabilità, occorre questo adeguamento, se si vuole evitare la delega ai soli docenti per il sostegno.

Un'ultima criticità è costituita dall'art. 11 del D.Lgs n. 62/17 sulla valutazione, in cui si prevede che gli alunni con DSA che ottengono l'esonero dallo studio delle lingue straniere possano ugualmente ottenere il diploma di licenza media, stravolgendo la normativa da sempre in vigore, che nega in questi casi il rilascio del diploma.

Per superare tali criticità, non c'è che appellarsi alla delega conferita nella Legge 107/15, con la quale, entro due anni dall'emanazione dei decreti delegati, il Governo può apportare modifiche ai testi pubblicati. Si confida nell'accoglimento di questa pressante richiesta.

Marisa Pavone

Riferimenti bibliografici

- Bottani N. (2013), *Requiem per la scuola? Ripensare il futuro dell'istruzione*, Bologna, il Mulino.
- Castoldi M. e Chiosso G. (2017), *Quale futuro per l'istruzione? Pedagogia e didattica per la scuola*, Milano, Mondadori Università.
- ONU (2006), *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, <https://www.unric.org/html/italian/pdf/Convenzione-disabili-ONU.pdf>
- TREELLLE, Caritas e Fondazione Agnelli (2011), *Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte*, Trento, Erickson.
- Vianello R. e di Nuovo S. (a cura di) (2015), *Quale scuola inclusiva in Italia? Oltre le posizioni ideologiche: risultati della ricerca*, Trento, Erickson.