

DECRETO LEGISLATIVO INCLUSIONE: PIÙ CONFERME CHE NOVITÀ
di Loretta Lega

Uno sguardo d'insieme

Erano molte le aspettative che hanno portato alla scrittura del D.lgs 17 aprile 2017, n. 66 in materia di inclusione scolastica degli studenti con disabilità. È evidente che una forte spinta è stata data dalla presentazione in Parlamento, quasi all'inizio della legislatura, della proposta di legge n. 2444 del 10 giugno 2014 sottoscritta da un nutrito gruppo di parlamentari, appartenenti a diverse forze politiche. È fin troppo facile scorgere, nella filigrana del decreto approvato, le idee e le aspirazioni delle associazioni dei genitori degli alunni disabili, in particolare la FISH (Federazione per il superamento dell'handicap) e la FAND (Federazione associazioni nazionali disabili), fortemente protese a richiedere un intervento specialistico nel trattamento educativo della disabilità, pur nella conferma della scelta dell'integrazione nelle classi comuni. Il punto di vista è più che legittimo, ma rischia di sbilanciarsi verso la logica del "sostegno".

Un ripensamento delle modalità dell'integrazione era però motivato anche dalla insoddisfazione per la qualità delle pratiche inclusive: troppo diversa da realtà a realtà, troppo legata alle disponibilità dei singoli operatori, troppo discontinua nelle garanzie di figure, risorse, metodologie appropriate. Dietro si leggono gli esiti delle molte ricerche effettuate, in primis quella della Fondazione Agnelli-Caritas-TreLLe: manteniamo invariate le risorse, ma usiamole diversamente¹. Anche il mondo della pedagogia speciale ha alimentato la riflessione, ad esempio in materia di superamento di un approccio "clinico" e per una attenzione ai contesti inclusivi (un nome per tutti: Canevaro).

La scelta dell'integrazione, tipicamente italiana, contrappuntata da numerosi interventi legislativi (basti pensare alla legge quadro 104/1992), è ben salda nell'opinione pubblica italiana e la scuola è certamente all'avanguardia in questa consapevolezza culturale, assieme al mondo dello sport (come dimostra la meritoria azione del CIP: Comitato Italiano Paralimpico). Ma non sempre siamo soddisfatti delle realizzazioni concrete. Il desiderio di fare meglio deve animare il legislatore e portare a superare i rigidi vincoli finanziari che spesso sono diventati la negazione al diritto delle persone disabili. Ma le ragioni di una buona "spesa" non possono essere disattese e possono rappresentare una spinta alla ricerca della qualità. Il decreto 65/2017 contiene tutte queste diverse aspirazioni, forse troppe per un provvedimento delegato che ambisce a presentarsi come un piccolo testo unico che regola le politiche dell'integrazione. Questo non esime dal misurarsi con i contenuti innovativi dell'articolato, per coglierne tutte le possibili opportunità².

Il percorso dell'inclusione e i documenti di riferimento

In principio era la "certificazione". Di fatto tutti gli interventi verso la disabilità prendono avvio da una qualche forma di riconoscimento formalizzato di uno stato di invalidità, meritevole di tutela. Questo principio è ben espresso nella legge quadro per la tutela delle persone disabili (Legge 104/1992) ed una qualche forma di delimitazione dei casi si rivela necessaria, non fosse altro per evitare abusi o scorciatoie. In effetti fa pensare il costante incremento degli allievi certificati come disabili e frequentanti le scuole italiane, per non parlare del fenomeno esploso negli ultimi anni con l'emergere del fenomeno di alunni certificati con DSA (disturbi specifici dell'apprendimento) o con BES (bisogni educativi speciali), dopo l'emanazione della legge 8 ottobre 2010, n. 170 e delle Linee Guida del 27 dicembre 2012. Tuttavia il D.lgs 66/2017 non si occupa di queste ulteriori casistiche, anche se la materia avrebbe necessità di un ripensamento radicale vista la deriva "certificatoria" che sta assumendo.

La presa in carico scolastico di un allievo disabile ha inizio con l'identificazione del caso attraverso una diagnosi, rilasciata da un soggetto autorizzato, che individui le caratteristiche

¹ Associazione TreLLe, Caritas Italiana e Fondazione Giovanni Agnelli, Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte, Edizioni Erickson, Trento, 2011

² Un'analisi approfondita del D.lgs. 66/2017 si trova nel saggio di A.Carlini, Inclusione, in G.Cerini-M.Spinosi (a cura di), Una bussola per le deleghe, Tecnodid, Napoli, 2017.

del deficit e ne rilasci una attestazione avente valore legale. Inizialmente tale procedura era di competenza dei servizi sanitari delle ASL, successivamente – per omogeneità nel trattamento dell'invalidità – questo compito è stato affidato ai servizi diagnostici dell'INPS (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) che vi provvede attraverso apposite unità multidisciplinari. L'assenso del genitore è indispensabile; sarà lo stesso ad inoltrare la certificazione ai diversi enti, tra cui la scuola, per gli interventi di competenza. I sistemi di classificazione fanno riferimento agli standard internazionali dell'ICD (International Classification of Diseases). Tale procedura è stata confermata nel decreto 66/2017, che tuttavia modifica la composizione dell'equipe multidisciplinare.

Un cambiamento radicale si ha invece in materia di diagnosi funzionale, che viene assorbita ora in un profilo di funzionamento, che assume come criterio di riferimento l'ICF (Classificazione internazionale del Funzionamento, della disabilità e della Salute). Tale classificazione consente un inquadramento non solo eziologico della disabilità, ma la vede inserita in un contesto bio-sociale in cui entrano in gioco molteplici fattori inerenti le caratteristiche del soggetto, le sue capacità residue, il suo benessere, ma anche il suo ambiente di vita, le sue relazioni, le sue potenzialità di crescita.

Il profilo di funzionamento diventa dunque il nuovo documento "dinamico" da cui prende avvio la progettazione dell'intervento educativo che sfocerà nell'elaborazione e condivisione del Piano Educativo Individualizzato-PEI), ma anche un "progetto individuale" in cui far confluire i diversi momenti della vita di una persona disabile (i trattamenti terapeutici e riabilitativi, il tempo libero, l'inserimento lavorativo, la vita sociale, ecc.).

L'adozione dell'ICF e del Profilo di Funzionamento, per cui sono previsti appositi criteri (da emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto) si presenta come appuntamento di grande rilievo e di sicura novità, perché coerente con l'idea di piena inclusione e di riconoscimento in positivo della diversità, ma richiederà anche adeguati interventi di formazione e di preparazione del personale che dovrà elaborarlo. Questo compito spetta a specifiche equipe ove sono presenti diverse componenti che rappresentano il mondo vitale della persona disabile.

Nulla è innovato in materia di PEI, compreso il coinvolgimento delle famiglie nella progettazione a lungo termine dell'integrazione, e di composizione dei Gruppi di Lavoro (di istituto o sui singoli casi). La catena documentaria "certificazione – diagnosi funzionale – profilo dinamico funzionale – piano educativo individualizzato" è dunque destinata ad essere sostituita, gradualmente a far tempo dal 1° gennaio 2019, dalla nuova serie "certificazione – profilo di funzionamento – progetto individuale – piano educativo individualizzato". La speranza è che il cambiamento non si trasformi in una operazione "amministrativa" ma in una modalità più approfondita di conoscenza dell'handicap, secondo una metodologia prognostica e pro-attiva.

TAB 1. PROFILO DI FUNZIONAMENTO, PROGETTO INDIVIDUALE E PEI

Documenti	Redatti/elaborati/predisposti da ...
Profilo di funzionamento (art. 5)...	<ul style="list-style-type: none"> - A decorrere dal 1° gennaio 2019 sostituisce il profilo dinamico-funzionale e la diagnosi funzionale (art. 19). - È redatto dall'unità di valutazione multidisciplinare (art. 5). - È redatto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) adottata dall'OMS. - È redatto con la collaborazione dei genitori della bambina/o o del bambino/a, dell'alunna/o, della studente/essa con disabilità, nonché con la partecipazione di un rappresentante dell'amministrazione scolastica, individuato preferibilmente tra i docenti della scuola frequentata. - È aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona. - È il documento propedeutico e necessario alla predisposizione del Progetto Individuale e del PEI; - Definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali necessarie per l'inclusione scolastica.
Progetto individuale per le persone disabili (art. 6, di cui all'art. 14, c. 2, legge 328/2000 modificato dal presente decreto)...	<ul style="list-style-type: none"> - È redatto dal competente ente locale sulla base del Profilo di funzionamento, su richiesta e con la collaborazione dei genitori o di chi ne esercita la responsabilità. - È predisposto dai comuni, d'intesa con le aziende USL, su richiesta dell'interessato. - Prestazioni, servizi e misure sono definite anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche. - Comprende: la valutazione diagnostico-funzionale o il Profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del SSN, il PEI, servizi alla persona a cui provvede il comune. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare.
Piano educativo individualizzato (PEI) art. 7, modifica art. 12. C. 5 L. 104/1992 ...	<ul style="list-style-type: none"> - È elaborato e approvato dai docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori, delle figure professionali specifiche interne ed esterne all'IS che interagiscono con la classe e con la bambina/o, l'alunna/o, la studentessa/e con disabilità nonché con il supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare; - È redatto all'inizio di ogni anno scolastico, a partire dalla scuola dell'infanzia, ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona. - Nel passaggio tra i gradi di istruzione, compresi i casi di trasferimento fra scuole, è assicurata l'interlocuzione tra i docenti della scuola di provenienza e quelli della scuola di destinazione; - È soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche ed integrazioni.

Scheda tecnica a cura di A. Prontera

Le risorse per l'integrazione: chi decide cosa?

Troppo spesso l'enfasi sul processo di integrazione si è concentrato sulla quantità delle ore di sostegno assegnate ad ogni alunno disabile. In effetti, il principio che la figura specializzata sia assegnata alla classe, per rafforzare il team docente, stenta a farsi strada nella realtà. Ancora oggi l'efficacia dell'integrazione si misura con il "tasso" di copertura con il sostegno, cui spesso si aggiungono ore di "educatore" o di "assistente" fino a coprire, nei casi più gravi, l'intero orario di frequenza dell'allievo disabile. A volte capita che il tempo di frequenza sia commisurato al tempo di presenza delle figure di supporto e non è infrequente il caso di indebite riduzioni della frequenza scolastica dell'allievo disabile. L'aspettativa di un sostegno adeguato e pervasivo è assai forte e comprensibile nei genitori, ma è anche evidente che una vera inclusione non può ridursi ad un accompagnamento one-to-one dell'allievo da parte del "suo" docente di sostegno. Se l'obiettivo dell'integrazione è una progressiva conquista di autonomie e di competenze da parte di ogni allievo, questo processo è tanto più efficace se si avvale di una pluralità di situazioni (fatte le debite eccezioni, ad esempio con la problematica dell'autismo) e di apporti, proprio per evitare l'instaurarsi di un rapporto "diadico" che non favorisce la crescita, ma riconferma una funzione di "protesi" quasi ingessata³.

³ Questo rischio è ben analizzato da A. Canevaro in: Per un sostegno di prossimità, in "Rivista dell'istruzione", n. 1-2, gennaio-aprile 2014, Maggioli (RN).

Non è facile “ragionare” con i genitori di questi aspetti, perché finisce con il prevalere un atteggiamento protettivo, anche di fronte alle molte disfunzioni nell’assegnazione del personale (discontinuità, mancanza di titolo, ritardi, insufficienza di altre figure). L’assegnazione delle risorse avviene spesso con criteri quantitativi (ed era invalsa la procedura di indicare le “ore di sostegno” nel corpo della stessa diagnosi funzionale), inventando con qualche approssimazione la tipologia di alunni “lievi”, “medi” o “gravi” ai quali assegnare, rispettivamente $\frac{1}{4}$ o $\frac{1}{2}$ o 1 posto intero di sostegno. Una procedura paradossalmente avallata dal Consiglio di Stato nella sua recente sentenza in merito alle risorse per il sostegno (Sentenza n. 2023 depositata il 3 maggio 2017)⁴.

Il decreto legislativo sembra aprire una procedura diversa per la definizione dell’ammontare delle risorse per l’integrazione.

Infatti:

1. il profilo diagnostico, come anticipato, non conterrà più la quantificazione del fabbisogno delle ore di sostegno;
2. la richiesta delle risorse è di responsabilità della scuola (il dirigente, sentito il Gruppo di Lavoro) e dovrà prevedere una progettualità educativa e didattica motivata;
3. viene istituito un filtro a livello territoriale (GIT: Gruppo Integrazione Territoriale, di ambito e non più presso l’ufficio provinciale) per l’esame delle proposte, la loro composizione, e l’inoltro all’ufficio scolastico regionale cui spetta la decisione definitiva (come attualmente).

Va anche ricordato che i posti di sostegno sono definiti annualmente in apposite tabelle del MIUR, sulla base delle norme vigenti e del bilancio dello Stato e poi ripartiti a livello regionale. Restano comunque salvaguardati i concetti di “deroga” e di “risorse fuori-quota” di fronte ai casi gravi, con un richiamo alla Sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 22 febbraio 2010. Questa procedura, che si riferisce anche alla formazione delle classi, è stata rammentata in recenti note del MIUR (la n. 1553 del 4 agosto 2017 e la n. 1557 dell’8 agosto 2017) che ribadiscono il tetto di 20 allievi per la composizione delle classi iniziali. Di fatto, anche il numero delle classi autorizzabili (e quindi sdoppiabili) deve tener conto dell’ammontare delle risorse a disposizione di ogni ufficio regionale.

È quindi evidente che gli interventi di supporto all’integrazione (come la riduzione del numero degli alunni per classe o l’assegnazione di ore di sostegno) sono vincolati da tetti non facilmente aggirabili, anche se negli anni si è prodotta una folta giurisprudenza a favore delle ragioni dei genitori (ed è aumentato il contenzioso di fronte ai tribunali). La presenza di una sede tecnica per apprezzare i fabbisogni necessari ad una buona integrazione (il GIT: gruppo integrazione territoriale) dovrebbe ricondurre la individuazione delle risorse ad una procedura più consona. Ad esempio, sarà possibile valutare quali effettive risposte dare a bisogni meglio riconosciuti. Si pensi alla presenza di figure diverse dal classico sostegno, come gli assistenti per l’autonomia e la comunicazione, gli educatori professionali, il personale di assistenza, eventuali specialisti. Giustamente il decreto prevede che i profili di tali figure siano oggetto di specifici accordi di carattere nazionale, per uscire dall’attuale aleatorietà degli interventi. Il decreto introduce una piccola novità in materia di assegnazione di personale ausiliario (cui per contratto possono essere affidati compiti in materia di assistenza “fisica” ai disabili): dovrà essere assicurato il rispetto del “genere” nelle figure di riferimento.

Non è un caso che la richiesta di sostegno didattico aumenti proprio in quei territori ove manca una tradizione di presa in carico “ampia” attraverso ulteriori risorse messe a disposizione da Enti locali, ASL, privato sociale. Ci si attende dunque una rinnovata capacità di fare sinergia tra i diversi Enti anche rinnovando la capacità di fare rete, di sottoscrivere accordi di programma, di partecipare a programmazioni integrate di zona (Legge 328/2000). La costituzione di uno specifico Gruppo di lavoro regionale (GLIR) non potrà che rafforzare questa prospettiva.

⁴ R. Iosa compie una disamina della sentenza nel suo intervento sulla newsletter settimanale della Tecnodid “Scuola7.it” n. 42, del 15 maggio 2017, mettendo in evidenza i limiti concettuali e giuridici di una tale impostazione

La figura del docente specializzato

La collocazione del docente di sostegno è stato il punto dolens del provvedimento. All'inizio era stato immaginato un ruolo separato per l'insegnante specializzato, come per altro è anche oggi, ma "chiuso" cioè senza possibilità di transitare ai ruoli ordinari su semplice domanda. Anche il periodo di permanenza sul sostegno passava da 5 a 10, o comunque pari alla durata di ciclo intero (ma la possibilità di seguire lo stesso allievo per più anni è legato ad altri fattori).

Poi queste ipotesi sono rientrate e la normativa è rimasta invariata, con una permanenza nei ruoli di sostegno che resta di 5 anni. Appare, un po' debolmente, la possibilità di confermare sullo stesso posto il docente "supplente" a prescindere dall'ordine di chiamata, ma previa permanenza del posto vacante. Dunque, la continuità nel ruolo e sul posto è affidata a meccanismi che chiamano in causa la motivazione delle persone, la soddisfazione lavorativa, la percezione di interpretare un ruolo non marginale, la possibilità di sbocchi verso l'alto con la specializzazione. In questo senso abbiamo interpretato le iniziative del MIUR volte a formare figure di coordinamento, di "secondo livello", con particolare competenze ed un ruolo di supporto ai colleghi (Nota MIUR 37900 del 19-11-2015).

Dove invece appare qualche novità è sul fronte della formazione dei docenti specializzati. I percorsi diventano più impegnativi e specifici, tuttavia con una netta separazione tra gli insegnanti di sostegno della scuola primaria-infanzia e della scuola secondaria.

Per i primi la specializzazione fa seguito al percorso abilitante ordinario (con un modulo aggiuntivo di 60 crediti formativi universitari), per i secondi la specializzazione è il punto di arrivo di un percorso di Formazione iniziale, tirocinio e inserimento (TIF) differenziato, in cui i tre anni di formazione-lavoro sono esclusivamente dedicati alla specializzazione sul sostegno. Comunque, con un recupero in extremis, diventa possibile per un docente di sostegno o curricolare modificare il proprio status con procedure formative semplificate e senza dover ripetere l'intero itinerario della prima formazione (art. 4, comma 3).

Tuttavia, all'inizio del nuovo percorso formativo, ai futuri docenti di scuola secondaria si presentano due opzioni nettamente differenziate: una porta alla specializzazione sul sostegno, l'altra all'abilitazione curricolare. L'una esclude l'altra, anche se le due opzioni potranno essere "tentate" entrambe con il concorso pubblico per l'accesso al TIF, che si svolgerà ogni due anni a partire dal 2019.

Il concorso per il sostegno, con una prova scritta in più, appare più selettivo di quello ordinario. Per entrambi, inoltre, sarà necessario presentarsi alle prove con un corredo di 24 crediti socio-psicopedagogici (le cui caratteristiche sono state recentemente regolamentate con il DM 10 agosto 2017). Viene dunque accantonata l'idea della cattedra "mista", composta cioè di ore curricolari e ore di sostegno (per i docenti in possesso di entrambi i requisiti), idonea secondo alcuni commentatori a favorire una migliore complementarietà degli interventi ed una effettiva compresenza delle figure in classe⁵.

C'è però da ricordare che attraverso l'organico di potenziamento diventa possibile una utilizzazione a tutto campo dell'organico dell'autonomia (funzionale) senza distinzione alcuna tra organico base, organico potenziato, organico di sostegno. La persona "giusta" al posto giusto, avendo riguardo alle effettive competenze e alle esigenze del progetto formativo (così si esprimono anche le linee di indirizzo del MIUR emanate con nota 2852 del 5 settembre 2016, in cui si ribadisce che "non esiste distinzione contrattuale tra docenti curricolari e docenti di potenziamento", entrando tutti (posti comuni, sostegno, potenziamento) a far parte di una "unica comunità di pratiche". Una qualche eco di questa prospettiva la si trova anche nel D.lgs 66/2017 là ove si autorizza (art. 14, comma 2) il dirigente scolastico ad utilizzare docenti curricolari di classe disponibili per lo svolgimento di attività di sostegno.

⁵ Per una analisi delle prospettive di evoluzione delle figure degli insegnanti specializzati si rimanda al testo di D. Ianes, L'evoluzione dell'insegnante di sostegno. Verso una didattica inclusiva, Erickson, Trento, 2015

Dal quadro normativo esce dunque confermata l'esigenza di un pieno coinvolgimento dei docenti specializzati nelle dinamiche della vita delle classi, favorendo il passaggio dal sostegno (al singolare) ai sostegni (al plurale). In questa prospettiva diventa decisivo il livello di formazione di tutti i docenti sui temi della disabilità, principio ribadito dal decreto sulla nuova formazione iniziale, e ripreso – seppure debolmente – anche a proposito di formazione in servizio obbligatoria. In effetti, il Piano nazionale per la formazione (DM 767/2016) prevede tra le nove aree prioritarie di intervento anche il tema "inclusione e disabilità". Ma, come è noto, tra il dire e il fare...

La qualità dell'integrazione: indicatori e valutazione

L'obiettivo complessivo del nuovo decreto è il tentativo di migliorare la qualità dell'integrazione scolastica attraverso il coordinamento delle numerose norme che si sono succedute – a volte disordinatamente - nel corso degli anni. In effetti, più che gli elementi di novità, che comunque ci sono (come l'introduzione dell'ICF e i nuovi percorsi di formazione dei docenti specializzati), prevale l'idea di mettere a sistema elementi spesso connessi e frammentari. Il punto di ricaduta è rappresentato dal rafforzamento dei sistemi di monitoraggio e valutazione dell'integrazione. Viene delineato un quadro di indicatori sui principali aspetti dell'integrazione, di carattere organizzativo, didattico e professionale. Ogni scuola è tenuta ad inserire nel proprio rapporto di autovalutazione (RAV) una serie di descrittori rispetto ai quali esprimere un posizionamento autovalutativo, nonché ipotesi di miglioramento. Già oggi, a seguito del Dpr 80/2013 e dell'avvio del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), l'inclusione è una delle 11 aree di giudizio (interno ed esterno) sul funzionamento della scuola. Si tratta quindi di rafforzare questa strategia, utilizzando anche le esperienze innovative sviluppate nell'ambito delle ricerche sull'index per l'inclusione e sull'avvio del PAI (piani per l'inclusione). I primi passi del SNV (ad esempio, le anticipazioni sulle visite esterne alle scuole), attestano un buon livello di soddisfazione per i livelli di inclusione assicurati dalle scuole.

È pensabile che un sistema di indicatori oggettivi possa avvalorare la convinzione che una scuola inclusiva sia anche una scuola efficace per tutti? Occorre diffidare di facili entusiasmi, affidando la qualità dell'inclusione a qualche benchmark quantitativo o ad una graduatoria tra scuole. L'autovalutazione delle scuole risponde ad una logica non competitiva, ma cooperativa, che non si conclude con un giudizio complessivo, ma con un feed-back puntuale su ogni aspetto di funzionamento. Quindi sono importanti la pertinenza dei descrittori, l'accuratezza delle rubriche, il valore informativo dei dati. La disponibilità di un framework specifico sull'inclusione porterà un tocco di qualità pedagogica a procedure di valutazione che sono a volte apparse eccessivamente tecnocratiche e performative.

Quando si parla degli obiettivi dell'integrazione, dei risultati degli allievi disabili, degli strumenti di valutazione e del significato degli esami di Stato entrano in gioco equilibri delicati. L'accertamento delle competenze raggiunte dagli allievi disabili deve certamente rapportarsi agli obiettivi personalizzati previsti per ciascun allievo, assumendo quindi una valenza prettamente formativa. Questa prospettiva è esplicitamente richiamata anche nel parallelo decreto legislativo relativo alla valutazione e certificazione delle competenze e alle modalità di esame (D.lgs. 62/2017, in particolare l'art. 11). I decreti, dunque, su questo aspetto non contengono novità di rilievo, dopo qualche incertezza che si era manifestata nelle fasi preparatorie. Ancora una volta l'attenzione ai temi della disabilità è in grado di diventare punto di riferimento per l'intera scuola.

Testo tratto da Notizie della Scuola 2/2017