

# Il nuovo decreto legislativo sull'inclusione

D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66

*Intervista ad Andrea Canevaro, Dario Ianes e Salvatore Nocera, a cura di Giancarlo Cerini*

“Rivista dell'istruzione” ha chiesto a tre dei maggiori esperti italiani di inclusione: **Andrea Canevaro**, dell'Università di Bologna, **Dario Ianes**, responsabile scientifico di Erickson, e **Salvatore Nocera**, dell'associazione Fish, un articolato parere sui contenuti del nuovo provvedimento legislativo (d.lgs. 66/2017), emanato in virtù della delega conferita dalla legge 107/2015.

**Giancarlo Cerini:** *Il recente decreto legislativo in materia di disabilità e inclusione sembra riscuotere tiepidi consensi. A cosa si deve questa percezione? Si erano create forse troppe aspettative? C'è stata carenza nel metodo di elaborazione? Ci sono spinte ed esigenze diverse non facilmente componibili? Era difficile dire qualcosa di nuovo, stante l'abbondante produzione normativa già esistente in materia?*

**Salvatore Nocera:** Le aspettative nei confronti di questi decreti erano molto alte, perché si pensava potesse essere l'occasione per apportare delle importanti migliorie alla qualità dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, come già proposto dalla Fish<sup>(1)</sup> e dalla Fand<sup>(2)</sup> nella proposta di legge Atto 2444/2014 della Camera dei Deputati. I tiepidi consensi che invece hanno ottenuto derivano dal fatto che il processo di elaborazione dei decreti ha avuto molte criticità e alla fine di questo percorso un buon risultato

è stato quello di non fare passi indietro nell'inclusione scolastica, piuttosto che ottenere le migliorie auspiccate.

Le associazioni di persone con disabilità e loro familiari, specie quelle aderenti alla Fish, avevano tentato un dialogo con il governo per quasi tutti i 18 mesi concessi per la delega, con scarsi risultati in sede di redazione dei testi legislativi. La versione approvata nel gennaio 2017 è apparsa assai deludente. Però, a differenza di molti sindacati e associazioni di docenti che auspicavano il ritiro degli schemi dei decreti, abbiamo accolto l'offerta di dialogo con il nuovo ministro Fedeli e con le commissioni parlamentari, proponendo decine di emendamenti che puntavano a eliminare i passi indietro e a introdurre le migliorie auspiccate. Gli emendamenti delle federazioni di associazioni sono stati recepiti per circa il 90% dalle commissioni; abbiamo quindi comunicato pubblicamente che, pur con qualche riserva, avremmo preferito l'emanazione, piuttosto che il ritiro dei decreti.

**Dario Ianes:** Certamente si percepisce un clima di delusione attorno ai decreti, come di un'ennesima occasione persa

*L'elaborazione del decreto 66/2017 sulla disabilità è stata tortuosa, con molti passi indietro e qualche timido miglioramento*

- 1) Federazione italiana per il superamento dell'handicap.
- 2) Federazione tra le associazioni nazionali delle persone con disabilità.



1919 – Classe 3<sup>a</sup>, lezione di disegno nel boschetto accanto ai padiglioni (Fondo Maria Longhena).

Molti degli obiettivi di partenza erano giusti, ma alcune soluzioni tecniche della stesura definitiva restano ambigue e rischiose

da parte del Miur. Innanzitutto nella grave carenza di un confronto reale ed esteso nel Paese su cosa si sarebbe potuto e dovuto fare per un salto di qualità dei processi di integrazione degli alunni/e con disabilità nella nostra scuola.

Per vari mesi hanno dominato le aspettative di un decreto fotocopia del disegno di legge 2444/2014, elaborato dalle associazioni dei familiari delle persone con disabilità. Quello era un disegno di legge dichiaratamente 'lobbystico', che esplicitamente e legittimamente rivendicava dispositivi ritenuti (alcuni a parer mio a torto) strategici per migliorare la situazione degli alunni con disabilità a scuola: ad esempio, una reale continuità insegnante di sostegno-alunno per l'intero ciclo scolastico, una maggiore formazione degli insegnanti di sostegno con corsi universitari, carriere e ruoli separati, ecc.

Su questi temi molti di noi avevano la posizione: "obiettivi giusti, ma mezzi sbagliati". Il decreto che ne è uscito non è niente di tutto questo, o ben poco:

- un *incipit* roboante sull'inclusione per poi parlare di integrazione;

- una cultura medica, ma con affondi su una visione biopsicosociale di ICF <sup>(3)</sup>;
- un'ipotesi fantasiosa di 'nuova' specializzazione sul sostegno senza pensare alla formazione universitaria e in servizio di tutti i docenti curricolari;
- appelli generici all'integrazione come compito di tutti i docenti senza creare una visione e condizioni concrete di evoluzione della didattica ordinaria;
- attribuzione di un potere generativo di risorse di sostegno a Pei della scuola e contemporaneamente istituzione di una valvola di contenimento delle richieste nel neonato Gruppo Inclusione Territoriale.

Ne è uscito un prodotto culturale e operativo assai contorto, che sancisce – tra l'altro – una frattura irrimediabile tra scuola dell'infanzia e scuola primaria e secondaria.

3) International Classification of Functioning – Classificazione internazionale di funzionamento disabilità e salute, Oms, 2001.

**Andrea Canevaro:** Credo che il decreto sia 'minimalista'. Ma considero questa caratteristica una conseguenza indotta da un clima culturale che, negli anni, si è creato nella scuola e non solo. Cerco di spiegarmi, anche se la situazione è complicata e la mia spiegazione è certamente parziale.

Direi che la scuola è diventata punto di confluenza di tanti casi personali. E ciascuno giudica ogni elemento di novità organizzativa col metro della propria situazione: se conviene e risponde a certe esigenze, che sono proprie del caso personale, la novità è accettata. Ma se, come è quasi inevitabile, non vi sono coincidenze fra proposte e attese, le reazioni sono negative. E nel negativo si realizza una convergenza della moltitudine di casi personali.

Questo clima culturale porta a un'alta conflittualità, che ci allontana dalla *Lettera a una professoressa*, che ci ricorda: davanti a un problema è bene, evitando l'avarizia del ciascuno per sé, 'sortirne insieme' (4).

**GC:** *Tra gli elementi innovativi del decreto c'è il riferimento esplicito all'ICF come metodologia di conoscenza della disabilità, secondo un'accezione più ampia di una semplice classificazione diagnostica (eziologica). Di fatto scompare l'ancoraggio delle ore di sostegno alla sola tipologia di disabilità (e alla sua gravità) in favore di una lettura più ampia del contesto di vita di ogni ragazzo.*

**Andrea Canevaro:** Il riferimento all'ICF è una novità rilevante. E dovrebbe introdurre nelle scuole una logica da estendere anche alla valutazione e alle caratteristiche evolutive del sostegno. Credo anche che il richiamo all'ICF giovi a tutti gli allievi, con disabilità o no. È una dinamica inclusiva che può in-

durre a realizzare almeno due innovazioni:

- una didattica meno nozionistica e trasmissiva;
- una prospettiva che attivi pratiche evolutive, tali da permettere di uscire dalla definizione della diagnosi per esplorare il terreno sconosciuto della prognosi.

Le scuole possono dare un contributo importante documentando l'impiego dell'ICF, rendendolo più facile nell'applicazione e superando la 'meritocrazia deterministica'. È diffusa la convinzione – anche fra chi occupa ruoli e ha conoscenze che non dovrebbero essere invase da tali pregiudizi – che da contesti sociali e famigliari scombinati non possono che uscire soggetti scombinati, e scombinanti immaginando che chi presenta una certa fisionomia, culturale, psichica, sanitaria, non debba avere accesso a certi percorsi, magari universitari.

**Salvatore Nocera:** I vantaggi dell'ICF sono evidenti: cambia il concetto di disabilità, prima inteso come 'un dato ontologico della persona' (come è scritto in una recente sentenza del Consiglio di Stato); oggi da questa visione statica e intrinseca alla persona si passa a una visione dinamica, dal momento che occorre tener conto – nella formulazione del profilo di funzionamento – del contesto ambientale, culturale e istituzionale nel quale la persona si troverà a vivere, avvalendosi delle 'facilitazioni' che tale contesto offre e cercando di superare le 'barriere' che esso presenta.

Questa nuova visione della disabilità, recepita dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 18/2009, offre certamente dei vantaggi per la crescita in autonomia degli alunni con disabilità. La difficoltà sta nel fatto che, nonostante già da diversi anni la normativa faccia riferimento all'ICF, c'è purtroppo ancora una grande impreparazione sull'applicazione dell'ICF da parte dei docenti e di molti operatori socio-sanitari. Occorre un gran-

*Il riferimento  
all'ICF  
apre a una visione  
dinamica  
ed evolutiva  
della disabilità,  
con effetti positivi  
nella progettazione  
formativa*

4) *Scuola di Barbiana, Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1976.

L'alleanza  
con le famiglie  
è un aspetto  
decisivo  
dell'inclusione,  
ma nel rispetto  
di funzioni  
e prerogative  
diverse

de progetto di aggiornamento e formazione per tutti gli operatori che dovranno occuparsi del progetto scolastico inclusivo. La formazione congiunta degli operatori è già prevista dalla legge 104/1992 (art. 13) ed è oggi favorita dall'obbligo di aggiornamento in servizio introdotto per i docenti dalla legge 107/2015. Le azioni formative vanno puntualmente inserite nel Pai (piano annuale per l'inclusività), che è parte integrante del Ptof.

**GC:** Quali possono essere i vantaggi (o gli svantaggi) di questo nuovo approccio all'ICF (e all'ICD) (5)?

**Dario Ianes:** I vantaggi superano di gran lunga gli svantaggi, o meglio i grandi e severi investimenti necessari per far diventare ICF dell'Oms (6) una realtà vera. ICF è una grande macchina ermeneutica sul funzionamento complesso di un essere umano nei suoi contesti, indispensabile per progettare vari tipi di intervento abilitante, sia nei contesti che con la persona. Realizzare una comprensione del funzionamento di una persona attraverso ICF non è semplice e richiede una forte e qualificata collaborazione professionale, formazione congiunta (ad esempio, operatori della scuola e della sanità), tempo e collaborazione con i tanti ecosistemi e contesti di vita di una persona, famiglia *in primis*. In questi 16 anni dalla prima pubblicazione di ICF in Italia si è fatto molto, ma ancora non è sufficiente il livello di competenza raggiunto nella scuola e nei servizi sanitari. Il legislatore si è posto questo tema? Quante risorse è disponibile a investire? Cosa diranno le Linee guida applicative? Un'attenzione particolare dovrà essere rivolta ai contenuti delle *Linee guida all'uso di ICF e ICD* (per la certificazione) da emanare entro 180 giorni dal decreto. Staremo a vedere.

5) International Classification of Diseases – Classificazione delle disabilità.

6) Organizzazione mondiale della sanità.

**GC:** Le associazioni di 'categoria' (Fish, Fand, ecc.) hanno avuto un certo peso nell'elaborazione del decreto. Il ruolo dei genitori nel processo di integrazione ne esce in qualche modo rafforzato. Questo aspetto va giudicato positivamente, ma apre qualche preoccupazione sul versante della scuola, in merito alla progettazione educativa, alla richiesta di risorse, alle reciproche responsabilità. Come va impostato correttamente il rapporto tra scuola e famiglie?

**Dario Ianes:** I familiari sono una risorsa fondamentale e imprescindibile per il Profilo di funzionamento, per il Pei, per lo sviluppo di sensati programmi didattici e abilitativi. Ma non solo, l'alleanza strategica con le famiglie dovrebbe servire per tutelare nella varie sedi i diritti degli alunni/e con disabilità (vedi numerosità delle classi) e per definire i *Livelli Essenziali di Qualità* dell'integrazione nel rapporto con la scuola. Alla base di un'alleanza ci sono due elementi: la valorizzazione reciproca dei ruoli e un'altrettanta strenua e convinta difesa della diversità dei ruoli stessi. Nelle scuole c'è ancora molto da fare per attrezzare una forte *policy* di costruzione e manutenzione di buone alleanze.

**Salvatore Nocera:** Il rafforzamento del ruolo della famiglia, che era stato totalmente ignorato nella prima stesura dei decreti delegati, non deve essere percepito come rischio di un'intromissione di un corpo estraneo nella scuola. Infatti, nei decreti delegati è stato riconfermato il ruolo già avuto da esse a partire dalla legge 104/1992 e cioè una collaborazione insostituibile a livello di formulazione del profilo di funzionamento e del Pei, nonché del progetto di vita di cui all'art. 14 della legge 328/2000; infatti, è la famiglia che deve fornire agli operatori scolastici e sociosanitari le informazioni fondamentali relative all'alunno. Rimane invece prerogativa esclusiva dei docenti la funzione di insegnamento-apprendimento per tutti gli alun-



1919 – I tre padiglioni della scuola e alcune alunne e alunni con gli animali da cortile da essi allevati (Fondo Maria Longhena).

ni e quella di valutazione dell'esito degli apprendimenti e delle competenze.

Il rischio paventato circa un'intrusione, surrettizia o meno, delle famiglie in queste due funzioni essenziali dei docenti non esiste, rimanendo ferma la 'leale collaborazione' tra scuola e famiglia, già presente da sempre nella normativa e più di recente nella riforma Moratti (legge 53/2003).

Anzi, sarà bene che la distinzione dei ruoli venga favorita dai nuovi decreti, evitando le attuali intromissioni da un grado all'altro di scuola a causa del timore dell'ignoto cui andrebbero incontro i figli per un mal gestito istinto di protezione familistica. Se i docenti sapranno svolgere bene il loro ruolo di orientamento si eviterà l'assurdo che, mentre le famiglie solitamente auspicano la promozione dei figli, quelle degli alunni con disabilità chiedono, al contrario, troppo spesso la ripetenza.

**Andrea Canevaro:** Anche per questo aspetto vorrei utilizzare la parola evoluzione. Ho l'impressione che le associazioni siano sensibili alla necessità di allargare la base su cui poggia la crescita verso l'età adulta di chi ha una disabilità. Tutti, e quindi anche le persone con di-

sabilità, abbiamo bisogno di basi sicure in un sistema aperto, e non chiuso, fra familiari e specialisti o specializzati.

Dobbiamo sforzarci di rendere complementari e intrecciabili le reti istituzionali e le reti sociali. Lo specialista e il negoziante sono entrambi importanti, ma non esaurienti. Le associazioni sono state protagoniste per arrivare alla legge 104/1992. Il loro contributo sarà fondamentale per uscire da nuovi assistenzialismi, magari con vestiti tecnico-scientifici.

Il decreto 'minimalista' non pone ostacoli a ciò e, sia pure in dosi minime, apre a questa prospettiva.

**GC:** È prevedibile che la politica per l'inclusione dei disabili nella scuola italiana abbia una svolta positiva a seguito del decreto? Cosa possiamo aspettarci in pratica? Cosa altro sarebbe necessario fare per migliorare lo stato dell'inclusione nelle nostre scuole?

**Andrea Canevaro:** Riprendo e sottolineo due punti. La logica ICF e le definizioni dei profili professionali. Bastano questi due punti per impegnarci nel miglioramento e guardare avanti. Ma vorrei che questi due punti fossero collega-

Reti sociali  
e reti  
istituzionali  
sono  
fondamentali  
in un percorso  
di effettiva  
crescita  
del disabile

*J* giudizi  
sugli effetti  
del decreto  
66/2017  
sono contrastanti,  
ma resta  
la speranza  
di promuovere  
un effettivo  
miglioramento  
dell'inclusione

Nel numero 5-2017 di Rivista dell'Istruzione saranno presenti contributi sulla figura del docente di sostegno, con interventi di Canevaro, Ciambrone, Ianes, Nocera, Rondanini.

ti all'alternanza scuola-lavoro, che è un'occasione storica da non perdere. Tra mondo della scuola e mondo della produzione ci sono anni di reciproche diffidenze, con danni per entrambe. L'alternanza è l'avvio di un dialogo che può essere fecondo proprio in collegamento con quei due punti. Sarebbe importante poter avviare una certa evoluzione dei percorsi scolastici verso progetti di formazione e apprendimento meno standardizzati e meno ancorati a concezioni fondate su rendite predefinite di alcune aree disciplinari. Logica ICF + definizione dei profili professionali + alternanza scuola-lavoro = miglioramento dell'integrazione verso l'inclusione e l'appartenenza.

**Dario Ianes:** Non credo che questo decreto porterà effetti significativamente positivi, anzi. L'unico elemento potenzialmente positivo (dovremmo infatti verificare i dispositivi attuativi nella loro capacità reale di cambiare la realtà) sta nell'uso di ICF.

Nei suoi vari articoli il decreto è disseminato di piccole (o grandi) dosi di veleno che lo fanno assomigliare a una mela avvelenata, che danneggerà i delicati processi di integrazione, già ampiamente stressati nella scuola di oggi: la scarsa formazione di tutti gli insegnanti, il dominio di una cultura medica, la polarizzazione sull'insegnante specializzato, il trascurare l'innovazione didattica ordinaria, la separazione delle carriere, l'irrelevanza pratica dell'Osservatorio, l'assenza di Livelli essenziali esigibili, la mancanza di banche dati affidabili, l'assenza di coordinamento interministeriale, l'assenza di stringenti connessioni con i vari contesti e il Progetto di Vita, solo per citarne alcuni.

**Salvatore Nocera:** La risposta riguarda l'insieme degli otto decreti legislativi della primavera 2017, poiché ciascuno direttamente o indirettamente incrocia quello sull'inclusione. Il fatto che sia prevista l'individuazione di livelli essenziali delle prestazioni scolastiche ed extrascolastiche dovrebbe favorire una miglio-

re qualità dell'inclusione scolastica che non riguarda solo i servizi forniti dalle scuole, ma anche quelli delle altre istituzioni, come enti locali e Asl, attualmente molto deficitari per numero di personale e collaborazione con le scuole.

Inoltre, la previsione dell'individuazione di 'indicatori' per valutare la qualità inclusiva realizzata nelle singole scuole e nelle singole classi dovrebbe contribuire a realizzare un'emulazione virtuosa tra classe e classe, tra scuola e scuola.

**GC:** *Finalmente una scuola 'inclusiva' sarà considerata a tutti gli effetti una scuola di qualità per tutti gli allievi?*

**Salvatore Nocera:** A seguito dei nuovi decreti legislativi, dovendosi effettuare una sintesi degli aspetti di valutazione dei livelli apprenditivi con quelli dei livelli inclusivi delle singole classi e delle singole scuole, la presenza di alunni con disabilità dovrebbe favorire (se l'inclusione realizzata è di qualità), un innalzamento della valutazione complessiva della scuola. L'inclusione può divenire un indicatore di maggiore qualità per tutti. Occorre però modificare la normativa sulla valutazione dei docenti, favorendo il lavoro collaborativo nei consigli di classe e nella scuola.

**Andrea Canevaro**

Professore emerito dell'Alma Mater, Università di Bologna  
andrea.canevaro@unibo.it

**Dario Ianes**

Docente di Pedagogia e didattica speciale alla Facoltà di Scienze della Formazione, Università di Bolzano; fondatore del Centro studi Erickson di Trento  
dario.ianes@unibz.it

**Salvatore Nocera**

Responsabile del Settore legale dell'Osservatorio dell'AIPD sull'inclusione scolastica  
nocerasalvatore@alice.it

**Giancarlo Cerini**

Direttore di "Rivista dell'Istruzione"  
giancarlo.cerini@maggioli.it