

Scheda n.546.

## Deludente lo schema di decreto sull'inclusione scolastica del gennaio 2017 della "buona scuola" (Atto Governo n° 378)

- Riforma della scuola
- Collaboratori Scolastici (ex Bidelli) Continuità educativa Insegnanti di sostegno Numero alunni per classe Qualità dell'integrazione Scuola in ospedale e Istruzione a domicilio

### LA STORIA PREGRESSA

Con le riforme Berlinguer (assistenza scolastica degli Enti Locali, [DLgs n° 112/98](#), autonomia scolastica [DPR n° 275/99](#), norme sulla scuola paritaria [l. n° 62/2000](#)), nelle quali il principio dell'integrazione è ribadito ed organizzato, il quadro istituzionale poteva dirsi completato.

Purtroppo nei primi anni del 2000 la spinta propulsiva sull'inclusione, iniziata con la [l. n° 118/71](#), rafforzata con la [l. n° 517/77](#) e consolidata con la [sentenza n° 215/87](#) della Corte Costituzionale e la [l. n° 104/92](#), era venuta affievolendosi.

Nei successivi anni la riforma Moratti ([l. n° 53/03](#) e le successive riforme Gelmini degli anni 2008-2011) avevano ulteriormente ridotto la spinta inclusiva del sistema scolastico.

Il movimento associativo che nel trentennio precedente si era impegnato con successo, si era rivolto a diffondere all'estero la cultura inclusiva italiana, ottenendo nel 2006 l'approvazione della [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#), ratificata dall'Italia con la [l. n° 18/09](#), con la quale si rilanciava il precedente movimento inclusivo caratterizzandolo con il superamento della visione sanitarizzante (maggiore o minore gravità medica del deficit cui collegare l'assegnazione delle ore di sostegno) con la visione dinamica introdotta dall'ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento). Tale visione inquadrava la disabilità non più vista come dato col quale si identificava la persona, ma come mancata risposta della società ai deficit, nell'ambito di contesti ambientali, culturali e tecnologici la cui presenza poteva facilitare l'inclusione scolastica e sociale e la cui assenza poteva impedire alle persone con disabilità di essere trattate con pari dignità ed eguaglianza di diritti delle altre persone. Si passa quindi dall'ottocentesca tutela affidata ai "diritti soggettivi" a quella nuova dei "diritti umani". Questa nuova cultura spinge il movimento associativo del mondo della disabilità a spingere per un rinnovamento del quadro istituzionale.

Dopo ampi e numerosi dibattiti anche in seno all'Osservatorio scolastico ministeriale, nel 2014 la FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) seguita subito dalla FAND (Federazione delle Associazioni Nazionali della Disabilità) fecero presentare la [Proposta di Legge Atto Camera n° 2444](#) che recepiva le nuove istanze.

Anche sotto tale spinta il Governo Renzi fece approvare nell'ambito della [l. n° 107/2015](#), una serie di deleghe che interessavano direttamente o indirettamente il rinnovamento dell'inclusione scolastica, specificamente sancita nell'art. 1, comma 181, lettera c), che prevede 9 principi cui si sarebbero dovuti attenere gli emanandi decreti delegati che sostanzialmente accoglievano molti dei principi contenuti nella [PdL n° 2444](#).

**Non fu consentito alle associazioni aderenti alle due grandi federazioni di partecipare attivamente alla formulazione dei contenuti degli schemi di decreti**, neppure durante l'unica riunione dell'Osservatorio

ministeriale del luglio 2016, durante il quale il MIUR diede notizia dei possibili contenuti emersi durante un anno di lavoro, che non convincevano molto le due federazioni.

Si ebbero così **solo sporadici incontri informali** di piccole delegazioni delle due federazioni, in cui furono presentate proposte normative; ma non fu mai possibile prendere visione dei documenti normativi in elaborazione.

Caduto ai primi di dicembre 2016 il Governo Renzi, proprio allo scadere dei termini legislativi delle deleghe, il Governo Gentiloni ha approvato il 14 gennaio 2017 otto dei nove **scemi di decreti** previsti (**dal n° 377 al n° 384** - è stato lasciato decadere quello sulla revisione del **Testo Unico n° 297/94**, mancando ancora i testi definitivi dei nuovi decreti che avrebbero dovuto innovare in meglio la normativa scolastica ed inclusiva).

## LO SCHEMA DI DECRETO SULL'INCLUSIONE SCOLASTICA

Lo schema di decreto sulla promozione dell'inclusione scolastica, **atto del Governo n° 378**, presentato con gli altri alla Camera il 16 Gennaio 2017, si compone di 21 articoli suddivisi in 7 Capi.

### Capo I (art. 1 e 2)

Riguarda **condivisibili principi generali** e l'ambito di applicazione concernente esclusivamente gli **alunni certificati con disabilità**.

### Capo II (art. 3 e 4)

Recepisce in parte i principi della legge-delega n° 3 sui **livelli essenziali delle prestazioni** e sui **principi per valutare la qualità inclusiva** delle singole classi e scuole tramite i DAV (Documento di AutoValutazione) ed i RAV (Rapporto di AutoValutazione).

### Capi III (art. 5-7), IV (art. 8) e V (art. 9-12)

Riguardano le **procedure e l'organizzazione dell'inclusione scolastica** e costituiscono la **parte innovativa più significativa**.

Si prevede che la famiglia faccia trasmettere alle Commissioni per l'accertamento della disabilità la domanda di visita medico-legale, allegando il certificato medico dello specialista; l'attuale commissione viene integrata da un pediatra e da un neuropsichiatra infantile e formula la certificazione ai sensi dell'ICD-10 dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Questa è una visita esclusivamente concernente la certificazione ai soli fini scolastici.

Ci si chiede come mai sia stato ignorato il lavoro scrupolosamente svolto dal Gruppo I dell'Osservatorio del Ministero delle politiche sociali che aveva individuato un sistema con un "punto unico di accesso" (come previsto dalla **l. n° 328/2000**) onde evitare tante visite mediche per ogni certificazione relativa alle diverse fasi esistenziali (scuola, lavoro, tempo libero, assistenza pensionistica, idoneità sportiva, etc.).

La stessa commissione, integrata da un docente designato dall'Ufficio Scolastico Regionale, **formula la "valutazione diagnostica funzionale"**, ma **senza la presenza della famiglia**. Il termine è sostitutivo della "diagnosi funzionale" e del "profilo dinamico funzionale" e sarebbe stato più corretto fosse sostituito dal "profilo di funzionamento" previsto dall'ICF, di cui si conosce il contenuto e gli effetti operativi. È certo positivo che alla valutazione partecipi un docente, **ma se non è uno del Consiglio di classe dell'alunno, nulla sa dello stesso** e pertanto si è perduta l'occasione per innovare seriamente rispetto al vecchio sistema autoreferenziale sanitario. Tale Commissione deve indicare **anche la quantità di risorse necessarie al progetto inclusivo dei singoli alunni** (ore di sostegno, di assistenza per l'autonomia e la comunicazione, del collaboratore o collaboratrice scolastica per

l'assistenza igienica, gli ausili, il trasporto, etc.).

La novità sta nel fatto che **prima la normativa prevedeva che tali indicazioni venissero effettuate nel PEI** (l. n° 122/2010, art. 10, comma 5, che è stato contestualmente abrogato). La Cassazione aveva stabilito che il numero delle ore di sostegno indicate nel PEI erano vincolanti per l'Amministrazione scolastica.

Adesso ciò non è più. Infatti la valutazione della Commissione contiene solo le proposte, che vengono inviate al **GIT** (Gruppo per l'Inclusione Territoriale) che **sostituisce il GLIP** di cui all'art. 15 commi 1, 3 e 4 della l. n° 104/92), **senza però contenere gli esperti delle associazioni e degli enti locali** previsti dal GLIP. Tale Gruppo, sulla base anche del PAI (Piano Annuale dell'Inclusione) e del PTOF (Piano Triennale dell'Offerta Formativa) cerca di rendere coerenti tali proposte (non è detto sulla base di quali criteri) e formula le richieste all'Ufficio Scolastico Regionale ed agli Enti Locali competenti, i quali dovranno assegnare le risorse definitive ai singoli GIT (operanti a livello di ambito territoriale, che però non coincide con il distretto sociosanitario di base), che le assegnerà alle singole scuole, le quali le assegneranno alle singole classi. E qui c'è un'altra svista. Abrogando totalmente l'art. 15 della l. n° 104/92, il decreto **elimina anche i GLHI** che avevano il compito di supportare il Dirigente Scolastico nella ripartizione tra le classi delle risorse assegnate alla scuola.

Una volta ottenute le risorse i Dirigenti Scolastici convocano i singoli consigli di classe e le famiglie per la formulazione dei PEI, utilizzando anche i progetti di vita individuale di cui all'art. 14 della l. n° 328/2000, di cui però non si recepisce formalmente l'art. 19 che prevede l'obbligo di accordi di programma a livello di piani di zona che metterebbero insieme tutte le istituzioni che il decreto dichiara di voler coinvolgere unitariamente. Anche questo è un punto critico di questa normativa.

Questi Capi nell'intenzione del legislatore delegato dovrebbero attuare i principi contenuti nei punti 5 e 6 della legge-delega. Questa parte del decreto è già fatta **oggetto di dure critiche da parte dei docenti e lo sarà dei sindacati**, perché si teme che tali innovazioni siano state introdotte solo per ridurre la richiesta del numero delle ore di sostegno.

## Capo VI (art. 13 e 14)

Rispondente ai nn. 1 e 2 della delega, riguarda la **revisione delle carriere dei docenti per il sostegno**.

Si prevede che **saranno costituiti 4 ruoli** dalla scuola dell'infanzia alle superiori.

**I docenti per il sostegno si formeranno con 120 crediti formativi**, di cui 60 durante il corso di laurea per l'abilitazione ad insegnamenti curricolari e 60 specifici per la specializzazione sul sostegno.

Critiche sono state mosse poiché non è detto dove si effettueranno i primi 60 crediti e inoltre **le associazioni sono rimaste deluse**, perché insistevano per un maggior numero di crediti per una più approfondita formazione iniziale di tali docenti.

## Capo VII (art. 15-21)

Dovrebbe attuare i punti 7, 8 e 9 della delega e riguarda la **formazione obbligatoria in servizio dei dirigenti, docenti e collaboratori scolastici**. Rimane una norma rimessa all'attuazione del piano triennale di aggiornamento obbligatorio in servizio.

L'art. 16, pomposamente intitolato "**continuità didattica**", ha in vero **tradito ogni aspettativa**. Infatti si prevede l'**obbligo di permanenza per dieci anni sui posti di ruolo** dei docenti per il sostegno a tempo indeterminato (**ma comprensivi anche degli anni di preruolo!**), senza che ciò però garantisca (anzi non lo garantisce affatto) la continuità con lo stesso alunno. Quanto ai docenti a tempo determinato è previsto che il Dirigente Scolastico, **solo all'inizio del successivo anno scolastico**, può decidere se confermare sulla supplenza il docente per il sostegno.

Questo comporterà con certezza la **solita girandola dei docenti per il sostegno, almeno per i primi tempi dell'anno scolastico**, in barba alla continuità.

I successivi articoli accolgono le richieste delle associazioni relativamente all'**istruzione domiciliare** che dovrà attuarsi se l'alunno documenta l'**impossibilità a frequentare la scuola per almeno 30 giorni**, abrogando così la precedente normativa secondaria del MIUR che invece pretendeva una preventiva ospedalizzazione per almeno 30 giorni.

## CONCLUSIONI

Viene ancora lamentata da tutti la **mancata formazione iniziale sulle didattiche inclusive di tutti i futuri docenti curricolari** e l'assurdità di **arretramento sulla valutazione degli alunni con disabilità della scuola secondaria di primo grado** che dovranno sobbarcarsi, come i compagni di scuola superiore, a sostenere le prove "equipollenti", che comunque si rapportano alla sufficienza, mentre l'attuale **l. n° 104/92 all'art. 16**, comma 2 prevede che il PEI nella scuola media sia calibrato esclusivamente sulle effettive capacità degli alunni (senza quindi riferimento ai programmi ministeriali o alle indicazioni nazionali) e solo le prove sono "differenziate" (**O.M. n° 90/01**, art. 11, comma 11). **Ciò impedirà a quasi tutti gli alunni con disabilità intellettive e relazionali**, che sono oltre l'80% di tutti gli alunni con disabilità, **di poter conseguire il diploma di terza media** e quindi anche quello di maturità.

**Se non si pone rimedio a queste ed altre lacune**, come quella sul **numero massimo di alunni** nelle classi frequentate da alunni con disabilità, apparentemente col massimo di 22, ma **in vero lasciati all'arbitrio degli Uffici Scolastici Regionali** grazie al termine introdotto di "di norma" (che riaprirà il proliferare delle classi "pollaio") e la mancata definizione di un limite per le eccezioni, **sarà difficile, anzi impossibile, che le associazioni delle due Federazioni accettino questi decreti.**

A riprova la FISH il 20 gennaio ha diramato un **durissimo comunicato stampa**.

Ci si augura che il MIUR ed il Governo vogliano ascoltare le richieste migliorative delle associazioni che il 30 gennaio hanno presentato una **ricca memoria**, comprensiva degli emendamenti proposti, alle Commissioni parlamentari VII e XII che dovranno esprimere il proprio parere sugli schemi dei decreti entro 60 giorni e che hanno manifestato la disponibilità ad incontrarsi ancora con la FISH per analizzare meglio i suoi emendamenti (vedi **comunicato stampa FISH del 30/01/2017** e **riprese integrali dell'audizione della FISH presso le Commissioni parlamentari**).

---

Vedi anche le schede normative:

n° 547. **Schema di decreto sulla formazione iniziale dei docenti delle scuole secondarie (Atto Governo n° 377)**

L'articolo "**I Decreti delegati applicativi della riforma sulla "buona scuola"**"

Il **comunicato della FISH dell'8/2/2017**

---

Publicato il 2/2/2017

Aggiornato il 9/2/2017 **Avvocato Salvatore Nocera**

Responsabile dell'area Normativo-Giuridica dell'Osservatorio dell'AIPD sull'integrazione scolastica

Viale delle Milizie, 106

00192 Roma

06/3723909

06/3722510

Email: [osservscuola.legale@aipd.it](mailto:osservscuola.legale@aipd.it)

