

IL DECRETO N. 66/2017

SULL'INCLUSIONE DEGLI ALUNNI CON DISABILITÀ: COSA CAMBIA PER LA SCUOLA

Introduzione

La Legge 107/2015, meglio conosciuta come legge della “*Buona scuola*”, fortemente voluta dal Governo Renzi, prevedeva l’emanazione successiva di una serie di decreti applicativi, che a loro volta, da qui in avanti, dovranno essere seguiti da specifiche disposizioni, quali le Linee Guida per determinare criteri, contenuti e modalità per la redazione della certificazione di disabilità e del conseguente Profilo di Funzionamento.

Il decreto legislativo n. 66/2017, Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, pubblicato nella G.U. il 16 maggio 2017, è stato sicuramente, tra gli otto emanati nella primavera 2017 in attuazione delle deleghe contenute nella legge, il provvedimento più discusso, attorno al quale si sono sviluppati accesi confronti e dibattiti.

Il percorso del decreto è stato molto complesso: il testo approvato in prima lettura dal Governo è stato innanzi tutto oggetto di riflessione e richiesta di pareri da parte delle Commissioni parlamentari. È stata avviata una consultazione, che ha dato luogo ad una serie di audizioni parlamentari, quindi riformulato il testo, a seguito delle molte segnalazioni e proteste, che sottolineavano con preoccupazione i rischi di una involuzione del processo inclusivo, iniziato una quarantina di anni fa con la Legge 517/77. Da tante parti, infatti, questo decreto è stato salutato non come un’innovazione, ma come un ritorno indietro, o ancora come un’occasione persa: ci si sarebbe aspettato un progresso in direzione dell’inclusione scolastica, un’estensione della cultura inclusiva. Le aspettative però sono state in gran parte disattese, soprattutto sul versante della formazione e dei compiti degli insegnanti.

Il testo del decreto definitivamente approvato recepisce solo molto parzialmente i rilievi che sono stati fatti e, nel suo complesso, si rivela di controversa applicazione.

Vediamo qui, senza soffermarci oltre sul contestato percorso che ha portato all'approvazione del Decreto nella sua formulazione attuale, quali sono le implicazioni e i cambiamenti derivanti dalle nuove norme.

Alcune tra le maggiori novità del decreto entreranno in vigore dal 1° gennaio 2019. Esse riguardano la costituzione delle **commissioni mediche per il riconoscimento della disabilità in età evolutiva** e l'adozione del "**Profilo di Funzionamento**", che sostituisce la Diagnosi Funzionale e il Profilo Dinamico Funzionale, con la conseguente modifica del comma 5 dell'art. 12 della Legge n. 104/1992.

La **Commissione Medica** (pediatra - NPI - medico legale + eventualmente ass. sociale, assistente/riabilitatore), decide sul diritto al sostegno didattico, sulla base di una richiesta che la famiglia rivolge all'**INPS** attraverso il proprio medico di base o pediatra. L'INPS è tenuto a dare riscontro entro 30 giorni.

Vediamo alcuni punti nello specifico.

1. I NUOVI DOCUMENTI ISTITUITI DAL DECRETO N.66/2017

a) Il Profilo di Funzionamento (P.d.F.)

Il **Profilo di Funzionamento** è un documento in parte diverso sia dalla Diagnosi Funzionale che dal Profilo Dinamico Funzionale, i due documenti precedentemente in uso che va ora a sostituire.

Ricordiamo che la prima, la **Diagnosi Funzionale**, era di squisita competenza clinica: costituiva una descrizione del funzionamento dell'alunno con disabilità nei diversi settori di sviluppo, con indicazione rispetto alle potenzialità e ai deficit, all'evoluzione attesa, all'esigenza eventuale di attribuire un educatore *ad personam* (per le autonomie, la comunicazione, le relazioni sociali...).

Il **Profilo Dinamico Funzionale**, invece, era un documento di competenza multiprofessionale (elaborato da servizi clinici, docenti del Team/Consiglio di classe, genitori) e aveva lo scopo di sintetizzare i dati raccolti – a partire dalla Diagnosi Funzionale, dalle osservazioni sistematiche dei docenti, dalle informazioni dei genitori - in un "profilo" complessivo dell'alunno, da cui partire per elaborare la progettazione didattico-educativa (P.E.I.). Il Profilo Dinamico Funzionale era disciplinato dalla Legge

Quadro N.104/92 e dal DPR 24 febbraio 1994 (atto di indirizzo), che così recitava: “***Il profilo dinamico funzionale indica le caratteristiche fisiche, psichiche, sociali ed affettive dell'alunno e pone in rilievo sia le difficoltà di apprendimento conseguenti alla situazione di handicap e le possibilità di recupero, sia le capacità possedute che devono essere sostenute, sollecitate e progressivamente rafforzate e sviluppate nel rispetto delle scelte culturali della persona***”.

Il nuovo documento, il ***Profilo di Funzionamento***, sarà redatto a cura dell'unità di valutazione multidisciplinare, a forte componente medico-sanitaria (un medico specialista, un medico neuropsichiatra infantile, un terapeuta della riabilitazione), con la collaborazione della famiglia dell'alunno disabile, di un assistente sociale o rappresentante dell'amministrazione locale e un docente della scuola frequentata. Conterrà la descrizione funzionale dell'alunno in relazione alle difficoltà che dimostra di incontrare e l'analisi dello sviluppo potenziale a breve e medio termine, desunto dall'esame di una serie di parametri di funzionamento, così come definiti dal modello I.C.F. (International Classification of Functioning) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Sarà aggiornato al passaggio di grado di istruzione e ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità.

b) Il Progetto Individuale (P.I.)

Nel Decreto 66/2017 assume maggior rilievo il ***Progetto individuale***, di cui all'art. 14 della Legge n. 328/2000, la cui elaborazione, previa richiesta della famiglia, sarà di competenza non solo dell'**Ente locale** e dell'**ASL**, come indicato nel comma 1 dell'art. 14, ma anche dei genitori e dell'istituzione scolastica. Impegna le istituzioni a fornire assistenza, trasporto, ausili, sussidi ... anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche.

Il Progetto individuale, ancora oggi, è uno strumento poco richiesto e conosciuto, che potrebbe aprire ulteriormente al contesto sociale.

Tuttavia, questo documento nel Decreto viene inquadrato come “contenitore” del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e del Profilo di Funzionamento; imporrà probabilmente un maggiore raccordo e forse più vincoli per l'Ente locale, dato che “le

prestazioni, i servizi e le misure” contenute nel Progetto Individuale dovranno essere definite anche in collaborazione con le singole Istituzioni scolastiche. Allo stato attuale, però, appare difficile che gli Enti Locali coinvolti (amministrazioni comunali soprattutto) dispongano delle energie sufficienti per questo carico di impegno!

c) Il Piano Educativo Individualizzato (PEI)

Il decreto corregge una delle anomalie della precedente bozza e mantiene il **GLHO**, ovvero il *gruppo di lavoro operativo* costituito per ciascun caso di disabilità e formato da tutte le componenti che interagiscono per il progetto educativo rivolto all'alunno. A questo gruppo di lavoro spetta, ciascuno per la parte di sua competenza ma in sinergia, l'elaborazione della progettazione educativo-didattica, la realizzazione degli interventi didattici e terapeutici, il monitoraggio e la valutazione.

Pertanto il **Piano Educativo Individualizzato**, il documento che sostanzia progettazione, implementazione degli interventi, valutazione, sarà elaborato e approvato da **tutti i docenti della classe**, con il supporto degli **operatori socio-sanitari** e con la partecipazione dei **genitori** o dei soggetti che esercitano la responsabilità genitoriale e delle **figure professionali specifiche** interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con l'alunno.

Per la prima volta viene prescritta l'*approvazione*, da parte delle diverse componenti, del Piano Educativo Individualizzato, mentre nella normativa precedente si parlava di *partecipazione di tutte le componenti*, secondo una visione di collaborazione e di intesa fra scuola e famiglia. Approvazione a maggioranza o all'unanimità? Non lo si specifica.

Il nuovo PEI, basato sulla *certificazione clinica di disabilità* e sul *Profilo di Funzionamento*, ha quale finalità la realizzazione di **“un ambiente di apprendimento nella relazione, nella socializzazione, nella comunicazione, nell'interazione, nell'orientamento e nelle autonomie”**; non viene ripresa, in questa definizione, la dimensione degli **“apprendimenti”**, che era invece sottolineata in modo perentorio nella Legge n. 104/1992.

Nel PEI vanno riportate sia le modalità didattiche e di valutazione relative alla programmazione individualizzata, vanno definiti gli strumenti per la realizzazione

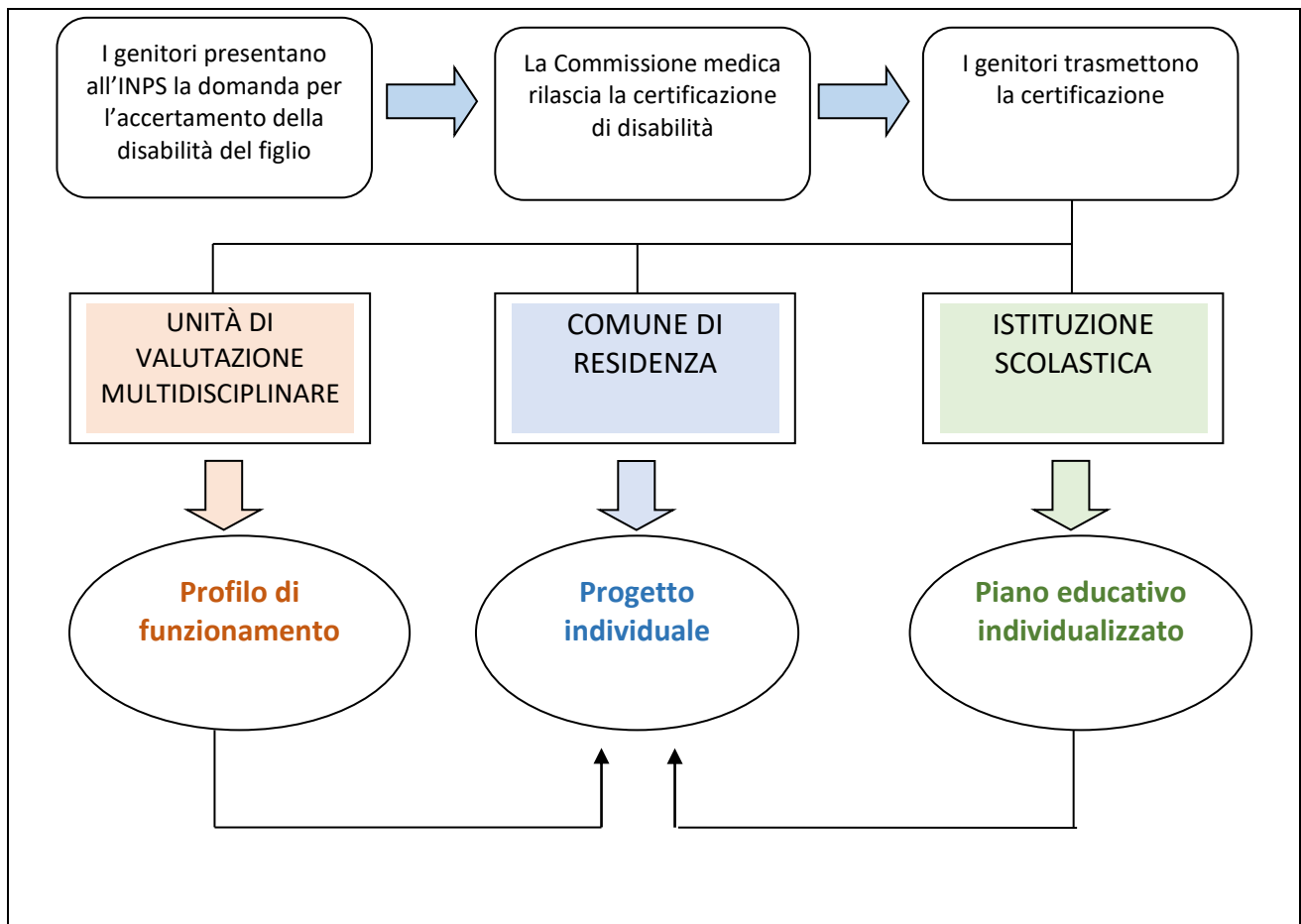
effettiva dell'alternanza scuola-lavoro, specificando le forme di coordinamento con il **Progetto individuale**. Viene redatto all'inizio di ogni anno scolastico e aggiornato al bisogno.

d) Il Piano per l'Inclusione e la verifica della qualità dei processi inclusivi della scuola

Il Piano per l'inclusione, che definisce le modalità per l'utilizzo coordinato delle risorse a livello di Istituto, è predisposto dal **Collegio docenti** - con il supporto del **GLI**, che offre anche collaborazione nella stesura dei PEI individuali - nell'ambito del PTOF (come già il **Piano Annuale per l'Inclusività o PAI**, disciplinato dalla Direttiva 27.12.2012, ma non sembra coincidere con esso e non si precisa se questo nuovo organismo lo sostituisca, anche se la cosa apparirebbe sensata).

Per la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica, l'**INVALSI** inserirà nel RAV (Rapporto di Autovalutazione di Istituto) specifici indicatori, fino ad ora assenti, sulla base dei criteri previsti dall'art. 4 del decreto.

IL PERCORSO PER LA SEGNALAZIONE DELLA CONDIZIONE DI DISABILITÀ



2. I NUOVI GRUPPI PER L'INCLUSIONE SCOLASTICA E PROCEDURE PER LA RICHIESTA DELLE ORE DI SOSTEGNO

Il Decreto, istituisce l'*Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica* (art. 15), e all'art. 9, che sostituirà interamente l'art. 15 della Legge 104/92, indica inoltre seguenti ulteriori gruppi:

- **GLIR - Gruppo di lavoro interistituzionale regionale** - già previsto presso ogni Ufficio scolastico regionale dalle Linee guida del 2009; al gruppo sono attribuiti nuovi compiti: non solo consulenza sugli Accordi di programma, ma anche supporto ai **GIT** (Gruppi per l'inclusione territoriale) e alle reti di scuole per il Piano di formazione del personale della scuola;

- **GIT - Gruppo per l'inclusione territoriale** – viene istituito in ciascun ambito territoriale e ha, quale compito principale, quello di quantificare e proporre all'Ufficio scolastico regionale le risorse per il sostegno, dopo aver consultato i dirigenti scolastici;
- **GLI - Gruppo di lavoro per l'Inclusione** - non coincide espressamente con il GLI istituito dalla Direttiva 27.12.2012 sui BES; questo gruppo è chiamato a **supportare il Collegio dei docenti nella definizione del Piano per l'inclusione e i docenti nell'attuazione dei singoli PEI**.

L'art. 9, inoltre, stabilisce che il MIUR determini criteri per il riconoscimento di «**scuole polo**» per azioni di supporto e consulenza con le reti del territorio per la promozione di ricerca, sperimentazione e sviluppo di metodologie e uso di strumenti didattici per l'inclusione.

Mentre il GLIR, il GLI e le “scuole-polo” saranno operativi dal 1° settembre 2017, il GIT verrà attivato dal 1° settembre 2019.

Sempre nel 2019 sarà avviata la **procedura di richiesta e di assegnazione delle ore di sostegno**, affidata a più soggetti:

- il **Dirigente scolastico**, dopo aver valutato i singoli PEI e consultato il GLI, formula la proposta di organico e la invia al GIT territoriale;
- il **GIT**, a sua volta, analizza la documentazione ricevuta dalla scuola (il PdF, il P.I., il PEI e la richiesta di organico), quindi contatta singolarmente i Dirigenti scolastici per un confronto sulla situazione di ciascun alunno con disabilità e infine formula all'Ufficio scolastico regionale una sua proposta;
- **l'Ufficio Scolastico Regionale** decide le risorse e le assegna alle singole scuole.

Il compito del GIT, in questa procedura, appare, a parere di chi scrive, ridondante; il GIT, infatti, prima di inoltrare la sua proposta all'Ufficio Scolastico Regionale è tenuto a interpellare i dirigenti scolastici in merito a ogni singolo caso: questo ulteriore passaggio, nella decisione delle risorse, anziché snellire e facilitare l'iter, rischia di appesantirlo e rallentarlo. Questa incombenza appare infatti di dubbia praticabilità.

3. CONTINUITÀ DEL PROGETTO EDUCATIVO-DIDATTICO E ORGANIZZAZIONE DEL PERSONALE

L'art. 14 del decreto consente al Dirigente scolastico, su richiesta della famiglia e nell'interesse dell'alunno, di proporre ai docenti precari incaricati su posto di sostegno un contratto di lavoro per l'anno successivo, purché ne sussistano le condizioni¹. Inoltre, per impedire il cambio dei docenti in corso d'anno, il decreto richiama l'art. 461 del D.L.vo 297/94, in cui è contemplata l'impossibilità di spostare il personale dopo il ventesimo giorno dall'inizio dell'anno scolastico.

Tale richiamo alla continuità è positivo, ma andrebbe esteso a tutti i docenti: infatti la responsabilità dell'inclusione non è appannaggio dei soli docenti per il sostegno, ma di tutti i docenti della classe!

Sempre in tema di organizzazione, ***per la prima volta si raccomanda il ricorso all'incarico misto*** e questa innovazione è senz'altro positiva. Il DS potrà proporre ai docenti specializzati dell'organico dell'autonomia un utilizzo misto: in parte su posto di sostegno e in parte su posto comune. Si tratta di un'importante apertura alla condivisione tra docenti di classe e di sostegno, che può concorrere al superamento del principio della delega e della separazione dei ruoli, proporre agli alunni una diversa "visibilità" dei ruoli dei docenti, soprattutto quando l'incarico misto si eserciti all'interno della stessa classe.

Altra novità: l'istituzione delle "sezioni per il sostegno didattico", alle quali afferiranno i docenti specializzati delle scuole di ciascun grado d'istruzione, compresa l'Infanzia. Probabilmente su questa scelta di "specificità" dei ruoli ha inciso in modo rilevante la posizione di chi si sente rassicurato più da un "sostegno forte", altamente specializzato, che da un "sostegno diffuso", con competenze condivise da parte di tutti i docenti.

Per quanto riguarda i collaboratori scolastici, il decreto precisa che saranno assegnati, nei limiti dell'organico stabilito per ciascuna istituzione scolastica, nel rispetto del genere (maschi/femmine). Considerando l'esigenza dell'assistenza, ciò appare fondato, soprattutto per i ragazzini più grandi.

¹ Fra queste, quanto stabilito dall'art. 1, c. 131, della L. 107/15, cioè che *i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi, anche non continuativi.*

Su tutte le nuove determinazioni, pesa sempre, come al solito, l'applicazione "nei limiti" dei tetti di spesa e/o di numero del personale stabiliti a livello nazionale.

Un'occasione perduta?

Esaminando il decreto nel suo complesso, nonostante le modifiche apportate nella versione finale, si notano ancora troppe ombre: la logica separatoria a cui sono ispirate la formazione iniziale dei docenti e le sezioni per il sostegno, la continuità limitata ai soli insegnanti di sostegno, la complicata procedura per l'assegnazione delle ore di sostegno.

Il decreto non sembra produrre quel *salto di qualità* necessario non solo per dare nuovo slancio al processo inclusivo, ma nemmeno per contrastare il riflusso in atto in alcune situazioni, come le micro-espulsioni degli alunni con disabilità dalle loro classi o i frequenti fenomeni di delega del processo inclusivo al solo docente di sostegno e la conseguente deresponsabilizzazione dei docenti curricolari che, con questo provvedimento, rischia di uscirne rafforzata.

Non resta che fare tesoro delle buone prassi e di quanto affermato dal Piano nazionale di formazione dei docenti, varato nell'ottobre 2016: ***“per interpretare l'inclusione come modalità quotidiana di gestione delle classi, la formazione deve essere rivolta sia agli insegnanti specializzati nel sostegno, che a tutti gli insegnanti curricolari”***, proprio perché la corresponsabilità educativo-didattica coinvolge tutta la comunità educante e non può essere delegata al solo docente di sostegno!

Si può allora sperare che i decreti ministeriali, che saranno emanati in applicazione del decreto legislativo, contribuiscano per quanto possibile a rischiarare il quadro, anche se su alcuni passaggi sarà inevitabile l'intervento del legislatore.