

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Commissione per le Politiche Sociali ed Ambientali (VI)

Osservazioni e Proposte

“INTEGRAZIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI CON DISABILITA’”

Assemblea, 26 novembre 2009

Indice

Iter della pronuncia	3
Premessa	4
Finalita'	4
Modalita' organizzative	5
Lo stato attuale dell'inclusione scolastica in italia	5
Proposte per migliorare la qualita' dell'inclusione scolastica	6
L'eliminazione di cattive prassi amministrative e proposta di buone prassi	7
Interventi con semplici atti amministrativi	7
Contrattazione	8
Adozioni di provvedimenti politico-amministrativi	9
Interventi legislativi correttivi	11
Conclusioni	13
Allegato 1- Ricerca Invalsi	14
Allegato 2 -Dati Statistici	18

Iter della pronuncia

Il presente testo di Osservazione e proposte è stato elaborato dal Cnel in ottemperanza all'art.10 della legge 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria dello schema di osservazione e proposte è stata curata dalla Commissione per le politiche sociali ed ambientali , che lo ha approvato all'unanimità nel corso della seduta del 15 luglio 2009, sulla base dell'attività di uno specifico Gruppo di lavoro sulla tutela dei diritti delle persone con disabilità, coordinato dal Consigliere Emanuele Alecci, che ha svolto un ciclo di audizioni con i principali attori coinvolti (sindacati del settore-scuola , enti locali, regioni ecc).

Il documento è stato approvato in via definitiva dall'Assemblea nella seduta del 26 novembre 2009.

Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'ambito del Gruppo di Lavoro per la tutela delle persone con disabilità, insediato nella Commissione Politiche Sociali ed Ambientali, ha inteso con il presente documento di Osservazioni e Proposte riflettere sull'applicazione della normativa sull'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Tutto ciò analizzando la presenza di eventuali problemi applicativi allo scopo di indicare soluzioni possibili, anche alla luce della più recente normativa e dei progetti di legge di riforma delle istituzioni scolastiche e dello stato giuridico dei docenti, in discussione in Parlamento.

Già nel 2003 il Cnel approvò un apposito documento di Osservazioni e Proposte.

Finalità

Oggi alla luce di quanto in quella occasione già ribadito, si ritiene fondamentale, sottolineare nuovamente il riconoscimento del diritto delle persone con disabilità a stare nella scuola di tutti. Tale diritto Costituzionale sancito dallo specifico articolo 34, è stato oggetto in questi anni di regolamentazione da parte di una copiosa normativa. Dal punto di vista giuridico, l'integrazione scolastica può essere vista come il diritto dell'alunno con bisogni educativi speciali a ricevere la prestazione nella scuola "comune" al pari degli altri alunni, e il correlativo dovere del pubblico servizio scolastico di erogare una prestazione di educazione e di insegnamento differenziato in rapporto alle particolari condizioni. Anche alla luce della legge 67 del 2006 sulle pari opportunità e non discriminazione delle persone con disabilità e della convenzione mondiale dei diritti umani delle persone con disabilità approvata dall'ONU nel 2006 e ratificata dal Parlamento Italiano con legge nr (183) del 2009 Da ciò si evince l'eguaglianza di tutti i cittadini, la parità degli stessi nei confronti dell'ordinamento giuridico, e l'obbligo dello Stato di garantire condizioni di fatto che consentano a tutti i cittadini lo sviluppo della loro individualità, nonché la partecipazione alla vita sociale del Paese.

D'altra parte, l'integrazione scolastica va considerata anche con riferimento agli aspetti socio culturali. Sotto questo profilo, essa si inquadra in un lungo e faticoso processo di cambiamento culturale, in cui il confronto con la diversità ha spesso rappresentato la principale "barriera" da abbattere. Se integrazione significa accettare le differenze e ispirare la propria vita e la propria azione ai valori dell'uguaglianza e della solidarietà, è evidente che per raggiungere tale obiettivo non può essere sufficiente, anche se assolutamente necessario, il ricorso allo strumento legislativo, essendo altresì indispensabile la presa di coscienza di tutti i soggetti direttamente coinvolti a livello istituzionale come regioni, province e comuni come previsto per legge e più di recente dalla intesa stato-regioni del 20 marzo 2008, e più in generale, di tutti i cittadini singoli ed organizzati in associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative e cooperative sociali e, in sintesi, dei soggetti del terzo settore.

Deve comunque tenersi presente che per l'inclusione scolastica soggetti ineliminabili rimangono le famiglie con le quali la scuola deve dialogare in modo costruttivo e con le quali essa deve intrattenere rapporti privilegiati,

come espressamente sancito nell'art 1 della L.n. 53/03, legge Moratti di riforma della scuola.

Anzi , se il ruolo delle singole famiglie è indispensabile per realizzare una buona qualità dell'inclusione dei singoli alunni con disabilità, per una piena partecipazione democratica al processo sociale di inclusione occorre un dialogo costruttivo con le associazioni dei familiari per i minori con disabilità e con le associazioni dei disabili per gli alunni maggiorenni, secondo il principio "nulla su di noi senza di noi".

Modalita' organizzative

Inoltre, siccome con l'art 21 della L.n. 59/97 le singole scuole hanno ottenuto il riconoscimento dell'autonomia giuridica, finanziaria ed organizzativa, l'inclusione degli alunni con disabilità deve ormai collocarsi nella nuova logica dell'autonomia scolastica, costituzionalmente riconosciuta dalla legge costituzionale n. 3/01.

In tale logica, per superare le carenze e disfunzioni, che verranno più oltre evidenziate, dovute al difficile coordinamento dei diversi servizi di Enti locali ed ASL che debbono sostenere gli interventi scolastici, va facendosi strada l'idea che siano le istituzioni scolastiche autonome a dover coordinare l'insieme dei diversi servizi.

Ciò secondo il principio della "responsabilità prevalente" che solo può assicurare tempestività, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa ed educativa e che può garantire la qualità dell'inclusione., nonché dalle recenti normative volute dal ministro dell'istruzione on Gelmini, in particolare dalle legge 133 e 169 del 08 e dei regolamenti applicativi in fase di emanazione.

Lo stato attuale dell'inclusione scolastica in italia

L'integrazione generalizzata, la cui normativa in Italia costituisce vanto presso tutti gli altri Paesi del mondo, negli ultimi anni ha subito un forte calo di attenzione; in particolare durante le ultime tre legislature non ci sono stati arretramenti normativi; ma i tagli alla spesa, uniti al disinteresse governativo per contrastare il mancato rispetto della normativa, hanno determinato forti arretramenti nella qualità dell'integrazione realizzata precedentemente.

Per avere un'idea chiara dell'ampiezza del fenomeno dell'inclusione scolastica si tenga presente che oggi frequentano le scuole comuni italiane quasi 200000 studenti certificati con disabilità per i quali l'amministrazioni scolastica nomina circa 90000 insegnanti per le attività di sostegno didattico. Per un quadro più dettagliato del fenomeno si rinvia a i dati presenti nell'allegato statistico

Le Associazioni delle persone con disabilità e dei loro familiari hanno denunciato in numerosi documenti il mancato rispetto della normativa e le lacune che potrebbero essere colmate con interventi normativi non solo legislativi, ma anche amministrativi.

Recentemente L'Invalsi ha pubblicato una apposita ricerca cui hanno risposto circa il 62 % delle scuole del nostro Paese.

La ricerca ha inteso verificare la qualità dell'integrazione scolastica evidenziando alcuni indicatori e alcune precondizioni per l'inclusione.

Il quadro che ci presenta questa ricerca , se ci rassicura circa l'incidenza positiva avuta dall'integrazione scolastica nella maggioranza

delle scuole italiane, suona un forte campanello d'allarme per quanto rimane ancora da fare per rimuovere inadeguatezze, superficialità ed incongruenze del sistema nel suo complesso.

Si rinvia all'allegato n° 2 per un'analisi dettagliata delle carenze evidenziate.

Proposte per migliorare la qualità dell'inclusione scolastica

Emerge conseguentemente la necessità di individuare, anche alla luce degli indicatori focalizzati dalla ricerca dell'INVALSI, alcune ipotesi di soluzioni atte a garantire la qualità del diritto allo studio degli alunni con disabilità.

Si ritiene che le soluzioni proposte, se riescono a garantire il diritto allo studio degli alunni con disabilità in situazione di particolare gravità ed il buon andamento dell'amministrazione scolastica per la realizzazione dei diritti di tutti i compagni, giovano pure, con gli opportuni adattamenti (che richiedono minori risorse) a migliorare la qualità dell'integrazione di tutti gli alunni con disabilità.

Data l'accentuarsi della scarsità di risorse finanziarie, occorre puntare su soluzioni che riducano gli sprechi e la duplicazione di costi, realizzando una maggiore efficacia degli interventi e quindi una migliore qualità dell'inclusione scolastica.

Le proposte, che seguono prospettano soluzioni che possono raggrupparsi in cinque categorie:

1. l'eliminazione di cattive prassi amministrative come ad es. utilizzo improprio di docenti per il sostegno in supplenze in altre classi, creando un contenzioso che vede perdente l'Amministrazione;

2. interventi con semplici atti amministrativi come ad es. circolari ministeriali per chiarire definitivamente aspetti non immediatamente evidenti, come il diritto delle famiglie di partecipare alla formulazione del piano educativo individualizzato;

3. Contrattazione collettiva che chiarisca senza margini di dubbio il dovere del personale docente e non docente della scuola alla partecipazione in servizio all'aggiornamento sulle tematiche della didattica dell'inclusione scolastica, in modo da realizzare la presa in carico del progetto educativo da parte di tutti i docenti curricolari, evitando la delega, ormai quasi generalizzata, ai soli docenti per il sostegno, con l'uscita assai frequente degli alunni con disabilità dalle classi, con lo snaturamento della normativa e delle buone prassi di inclusione; Confronta in tal senso la ricerca curata da Canevaro Janes e D'Alonzo dal titolo 1997 - 2007 trent'anni di integrazione scolastica edizione università di Bolzano 2008.

4. interventi legislativi correttivi, come ad es. l'abrogazione delle norme che prevedono l'assegnazione nelle scuole secondarie di secondo grado, di docenti per il sostegno in quattro aree disciplinari; la qual cosa si è prestata nella prassi ad arbitrii che hanno talora isolato gli alunni con disabilità dai compagni e dai docenti curricolari, in quanto talora contornati da quattro docenti per il sostegno;

5. Adozioni di provvedimenti politico-amministrativi come ad esempio la riattivazione dell'Osservatorio Ministeriale sull'integrazione scolastica, la stipula di accordi di programma regionali e sub-regionali sull'inclusione scolastica, intese Conferenze Stato-Regioni per individuare linee guida di buone prassi di inclusione scolastica.

L'eliminazione di cattive prassi amministrative e proposta di buone prassi

- Dal momento che in molte scuole le famiglie non vengono coinvolte, come per legge, nella formulazione del piano educativo individualizzato si chiede una direttiva del MIUR che imponga a tutti i dirigenti scolastici di coinvolgere attivamente le famiglie e i docenti curricolari nel progetto e nella realizzazione dell'integrazione scolastica. Tutta la documentazione deve essere disponibile in ogni tempo per le famiglie.

- Occorre programmare a partire dal momento delle iscrizioni (gennaio dell'anno precedente la frequenza scolastica) PEI che possano prevedere, a seconda dei casi, un percorso di avvicinamento alla classe di appartenenza, periodi di presenza in classe e di attività para ed extrascolastiche con la presenza di operatori appartenenti alla scuola, agli enti locali, alle ASL e dai soggetti del terzo settore.

- L'art. 12 comma 6 della L. n° 104/92 prevede verifiche sui risultati dell'integrazione scolastica a livello di singole scuole ed il Decreto istitutivo dell'INVALSI prevede la valutazione della qualità del sistema di istruzione. Si propone che la già qui citata ricerca dell'INVALSI venga utilizzata per promuovere l'autovalutazione obbligatoria in tutte le scuole, e che gli indicatori di qualità che ne scaturiranno entrino a far parte degli indicatori per valutare la qualità dell'intero sistema di istruzione. Ciò faciliterà una concorrenza positiva tra le istituzioni scolastiche.

- Necessità immediata del rispetto del genere degli alunni con disabilità nell'effettuazione dell'assistenza igienica da parte di collaboratori e di collaboratrici a partire almeno dalla scuola primaria e in tutti i successivi ordini e gradi di istruzione, modificando, anche tramite contrattazione sindacale, la rigidità delle graduatorie per le nomine di tale personale."

Interventi con semplici atti amministrativi

- Occorre che le Regioni, con atto deliberativo, garantiscano unità multidisciplinari stabili con la presenza di figure professionali competenti, anche nel campo degli alunni con handicap in situazioni di particolare gravità, con una più approfondita specializzazione. All'individuazione degli obiettivi deve contribuire anche la famiglia, pure tramite esperti di sua fiducia, sulla base del suo diritto-dovere di scegliere le mete educative e gli strumenti relativi fra quelli validati a livello di buone prassi (confronta anche l'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008 art. 2). Le Unità multidisciplinari devono costituire una continuità con le Unità valutative dell'handicap che dovrebbero intervenire prima dell'ingresso nella scuola e con quelle successive alla scuola e devono assumere il ruolo fin qui svolto dalle commissioni medico-legali, affinché i servizi e i trasferimenti monetari siano attribuiti da un solo decisore. Si chiede al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, per il tramite del MIUR, un aumento di

interventi riabilitativi secondo le necessità degli alunni con disabilità, con particolare attenzione a quelli con sordità grave e profonda, ritardi intellettivi e relazionali, con conseguente aumento del numero dei riabilitatori, avendo particolare riguardo ai logopedisti. A tal proposito si precisa che le attività riabilitative debbono svolgersi in orario pomeridiano, per non sottrarre gli alunni con disabilità all'esercizio del diritto allo studio. Infine si chiede che il servizio di neuropsichiatria infantile e gli altri servizi per l'età evolutiva mantengano la presa in carico degli alunni con disabilità per tutto il periodo di frequenza scolastica, anche oltre il raggiungimento della maggiore età. Le strutture sociali e sanitarie dovrebbero essere in grado di fornire informazioni sulle scuole o gli istituti presenti nel territorio, onde evitare un'affannosa ricerca ai genitori. Questo implica una collaborazione attiva tra i servizi e le scuole e gli istituti presenti nel territorio.

- Dal momento che attualmente circa il 50% dei docenti per il sostegno non è specializzato si chiede una revisione della programmazione dei corsi di specializzazione, che tenga effettivamente conto dei bisogni di docenti specializzati a livello nazionale. Si propone che la frequenza di un breve corso di formazione prima dell'inizio dell'anno scolastico sia resa obbligatoria per i docenti nominati per il sostegno senza un titolo di specializzazione e sia facoltativa per gli altri insegnanti già specializzati. Se i docenti non specializzati si rifiutano, perdono il diritto alla nomina su posto di sostegno.

- L'art. 35 comma 7 della L. n. 289/02 stabilisce che sono nominati docenti specializzati per l'integrazione scolastica solo in presenza di alunni certificati con disabilità. Nella prassi, molti Dirigenti scolastici, a causa dei tagli alla spesa pubblica, impiegano tali docenti per supplenze in altre classi, facendo abbandonare da loro gli alunni con disabilità. Occorre stigmatizzare, con apposita circolare ministeriale, l'uso improprio dei docenti per il sostegno. Inoltre occorre sollecitare i Dirigenti scolastici a nominare supplenti, quando non abbiano docenti a disposizione, ai sensi della Sentenza n. 59/04 della Corte dei conti.

Contrattazione

- L'art 47, 48 e l'allegato A del CCNL del 29/11/2007 stabiliscono che l'assistenza igienica agli alunni con grave disabilità debba essere fornita dalle collaboratrici e dai collaboratori scolastici, previa la frequenza di un breve corso di formazione e col diritto ad un aumento stipendiale. L'accordo sottoscritto il 10 Maggio 2006 ha inserito stabilmente nello stipendio di tale personale un aumento economico per lo svolgimento di tali mansioni, che è divenuto pensionabile. Nella prassi, essendo facoltativa la frequenza del corso di aggiornamento, molti di essi si rifiutano di svolgere tali mansioni, creando gravissimi disservizi nelle scuole. Purtroppo il nuovo aumento stipendiale potrà di fatto riguardare al massimo il 15% del personale di ruolo. Si paventa il rischio che quanti non potranno fruire di tale aumento si rifiutino di svolgere tali mansioni, creando il caos nelle scuole.

- Si propone sulla base di apposita contrattazione collettiva sindacale l'incentivazione dei corsi di formazione nonché della prestazione di tali

mansioni rispettando il genere degli alunni (maschio o femmina) e l'aumento del fabbisogno finanziario, pena la mancata assistenza igienica degli alunni con handicap in situazione di maggiore gravità, che configura il reato di interruzione di pubblico servizio.

- Si propone, inoltre, che sia resa obbligatoria per tutti i tutti i docenti, tramite accordi con i sindacati, la formazione in servizio sull'integrazione scolastica del tipo di disabilità da seguire, con particolare attenzione agli alunni con handicap in situazione di gravità. Si propone una specifica formazione iniziale ed in servizio sull'integrazione scolastica dei dirigenti scolastici.

Adozioni di provvedimenti politico-amministrativi

- Occorre prevedere la possibilità di attuare progetti di istruzione domiciliare, laddove necessario, anche se non è stata preceduta da ricovero ospedaliero, purché vi sia una prognosi di assenza dalla scuola di almeno 30 giorni. Occorre modificare in tal senso il Protocollo d'Intesa Ministeri 24 ottobre 2003 in tema di istruzione domiciliare che pretende una previa degenza ospedaliera di oltre trenta giorni.

- Occorre dare immediatamente attuazione all'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008 perché vengano affrontati i problemi organizzativi della presa in carico, da parte dei comuni capofila dei piani di zona e stilati i progetti individuali di integrazione scolastica ed extrascolastica, con particolare attenzione agli alunni in situazione di gravità; ciò sulla base dell'art 14 della L. 328/2000 e degli accordi di programma che approvano i piani di zona ai sensi del successivo art. 19 della stessa legge, alla cui stipula debbono partecipare anche le reti di scuole interessate. Inoltre, le scuole "polo" verranno costituite anche sulla base di accordi con gli enti locali e con le associazioni di persone con disabilità presenti sul territorio.

- Occorre rilanciare gli accordi di programma fra scuola, enti locali ed ASL di cui all'art. 13 comma 1 L. 104/92 finalizzati anche alla programmazione coordinata dei servizi per l'integrazione di questi alunni, e che prevedano anche l'individuazione di "indicatori" strutturali di processo e di risultato dell'integrazione scolastica, pure degli alunni con handicap in situazione di particolare gravità. E' da chiedere alla Conferenza Stato-Regioni ed al Ministro del Lavoro, per il tramite del MIUR, che gli alunni con disabilità accedano ai corsi di formazione professionale anche se privi del diploma di terza media, come già avviene per l'accesso alla scuola superiore col semplice attestato comprovante i crediti formativi maturati. E' necessario altresì che tali alunni possano frequentare i corsi di formazione professionale anche dopo il diciottesimo anno di età, specie se in prosecuzione del percorso scolastico, cosa attualmente vietata da molte regioni. In considerazione dei diversi ritmi di maturazione, in particolare per i ragazzi con ritardi intellettivi, oltre a poter frequentare oltre il diciottesimo

anno di età, il tempo di permanenza nel corso professionale dovrà essere stabilito dalla commissione esaminatrice del Centro di Formazione Professionale o di quelli accreditati come le cooperative sociali (anche in collaborazione con la ASL) e rapportato alle esigenze e situazioni del ragazzo.

- Gli Uffici per l'Impiego dovranno tener conto dei tirocini svolti con valutazione positiva, dando un punteggio da aggiungere ai "Criteri e modalità di valutazione degli elementi che concorrono alla formazione delle graduatorie degli iscritti agli elenchi provinciali delle persone con disabilità".

- Dal momento che sono sorte controversie interpretative circa all'art 139 del decreto legislativo 112/98 che impone l'obbligo alle Province di prestare assistenza per l'autonomia e la comunicazione a tutti gli alunni con disabilità frequentanti la scuola superiore, si propone che, con un atto della conferenza Stato-Regioni-Città venga definitivamente chiarita la competenza delle province. Le province non debbono limitarsi all'assistenza ai soli alunni ciechi e sordi ai sensi della Legge n. 67/93, ma debbono prestare tale assistenza a tutti gli alunni con disabilità frequentanti le scuole superiori, in forza dell'art. 139 del decreto legislativo n. 112/98. L'assistenza va progettata con le famiglie e può riguardare anche interventi educativi domiciliari. A proposito del rifiuto di assistenza scolastica agli alunni con deficit intellettivi, motivato dalla dizione dell'art. 13 comma 3 L. n. 104/92 che parla di "alunni con minorazioni fisiche e sensoriali", va precisato che l'art. 14 L. n. 328/00 non distingue più fra le diverse tipologie di minorazioni per la presa in carico del progetto globale di vita, anche in età scolare. Ed a proposito dell'assistenza educativa, occorre precisare che tali educatori debbono ricevere una formazione iniziale ed in servizio e deve essere normato a livello nazionale il loro profilo professionale, individuando titolo di accesso, curriculum, titolo conseguito, nonché il mansionario, come ha fatto la provincia autonoma di Trento col Regolamento dell'Aprile 2008 sui B.E.S. (Bisogni specifici di apprendimento). Si deve pretendere che la qualificazione professionale degli assistenti debba riguardare anche gli operatori delle cooperative e delle cooperative sociali con le quali normalmente Comuni e Province si convenzionano per la gestione del servizio di assistenza.

- La C.M. n. 262/88, a seguito della famosa sentenza della Corte costituzionale n. 215/87 sul diritto pieno ed incondizionato degli alunni con disabilità a frequentare le scuole di ogni ordine e grado, ha istituito un Osservatorio ministeriale, composto da Associazioni, Dirigenti e funzionari ministeriali ed esperti di altre Amministrazioni, quale organo di consulenza e proposta al Ministro dell'Istruzione Università e Ricerca e delle altre Amministrazioni che, per legge, hanno competenze sul processo d'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Il precedente Governo, pur avendo istituito i due organi interni allo stesso e cioè la Consulta delle Associazioni ed il Comitato tecnico-scientifico, non ha previsto la presenza di Funzionari ministeriali né del MIUR, né di altre amministrazioni; né ha ripristinato l'organismo di raccordo fra i due organi con funzioni operative. La conseguenza è stata una quasi inesistente attività dell'Osservatorio. Vista la riconvocazione a partire dall'aprile 2009 della consulta delle associazioni, si propone una piena riattivazione di tutti gli organismi previsti dallo stesso Osservatorio integrati come sopra.

- La Conferenza Stato Regioni ha approvato il 20 marzo 2008 l'Intesa sui criteri di accoglienza e di presa in carico degli alunni con disabilità, col consenso di tutte le regioni, sia quelle governate dal centro-destra che quelle governate dal centro-sinistra. Essa apporta notevoli miglioramenti alla normativa vigente, specie per i rapporti interistituzionali; ma non se ne è avviata l'attuazione in vista del prossimo anno scolastico e di quello successivo. Si chiede che vengano rilanciati i contenuti dell'Intesa e la stipula degli accordi di programma regionali e sub-regionali che soli possono garantire le scuole come servizi territoriali decentrati ed autonomi, inseriti nella rete dei servizi locali, grazie al cui coordinamento si può realizzare una migliore qualità dell'integrazione nella logica di scuole di eccellenza.

- L'art. 24 della L. n. 104/92 prevede l'eliminazione delle barriere architettoniche e senso-percettive. Il DPR n. 503/96 è il Regolamento esecutivo della norma. Nella prassi tali norme vengono scarsamente rispettate per le scuole e moltissimi Comuni non hanno adottato i piani finanziari per la loro applicazione. Negli accordi di programma occorre prevedere la formulazione di piani finanziari per l'eliminazione delle barriere architettoniche e senso-percettive nelle scuole, in tempi determinati, secondo un programma prestabilito, con lo stanziamento di precise risorse economiche rispettivamente ai Comuni per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo e alle Province per la scuola secondaria di secondo grado.

Interventi legislativi correttivi

- Le aree disciplinari introdotte dall'art 13 comma 5 legge 104/92 per la nomina di docenti per il sostegno nelle scuole secondarie di primo e secondo grado determinano spesso nomine arbitrarie e lesive di priorità di punteggio nelle graduatorie. Si propone la abrogazione del citato articolo anche ed il ripristino degli elenchi nelle scuole secondarie di secondo grado come da sempre avvenuto con esito positivo nelle scuole secondarie di primo grado. degli insegnanti specializzati cui attingere per ordine di punteggio, al fine di evitare anche l'affermarsi della delega degli insegnanti curriculari ai soli insegnanti delle attività di sostegno. Ciò anche perchè in ciascuna area sono assemblate discipline assai diverse tra loro che non danno alcuna garanzia di interventi specifici a favore dell'integrazione scolastica; (si pensi, ad esempio, che nell'area tecnologica sono presenti informatica e diritto).

- La Legge n° 17/99 garantisce il diritto degli alunni con disabilità in possesso del Diploma di scuola secondaria di secondo grado ad accedere alla frequenza dei corsi universitari. Nella prassi i fondi per le forme di assistenza a tali studenti vanno di anno in anno riducendosi, mentre il loro numero va crescendo essendo pervenuto a circa 10.000 unità. Inoltre non tutte le regioni hanno concordato con le Università le modalità di trasporto gratuito di tali studenti. Occorre con le leggi di bilancio adeguare i fondi assegnati per i tutors ed altre provvidenze al crescente numero di tali alunni e normare in modo chiaro ovunque le modalità di esercizio del diritto al trasporto gratuito alla sede Universitaria prescelta.

- La legge 104 del 92 , prevede l'assegnazione di docenti per il sostegno esclusivamente agli alunni certificati con disabilità. Nella prassi, nelle scuole è presente circa il 20% di alunni con difficoltà di apprendimento non riconducibili alla disabilità e quindi non certificabili, che comunque necessitano di risorse umane supplementari. Talora si sopperisce a tale mancanza con fittizie certificazioni di handicap; talora si utilizzano le risorse assegnate agli alunni con disabilità per risolvere anche questi problemi, svantaggiando ingiustamente gli alunni certificati. Si impone la necessità di trovare con apposita legge come ha fatto espressamente la Provincia Autonoma di Trento con la legge provinciale nr 5 del 2007, (2006) nuove risorse finanziarie ed umane anche per questi problemi, pena il collasso della qualità dell'integrazione e di tutto il sistema dell'istruzione.

- Il nuovo regolamento sul riordino degli organici e sulla formazione delle classi, applicativo dell'art 64 della legge n. 33 del 2008 ha fissato " di regola" a 20 il numero massimo di alunni nelle classi dove sono presenti ragazzi con disabilità. Lo stesso però non fissa però un tetto massimo di alunni con disabilità che possano essere presenti nella stessa classe col rischio che per ridurre la spesa pubblica vi possa essere un concentrazione di 4 o 5 alunni con disabilità. Si chiede che in ciascuna classe non possano esserci più di due o tre alunni con disabilità non gravi. Ciò al fine di garantire la qualità, l'efficacia e l'efficienza del servizio di istruzione per tutti gli alunni anche ai sensi dell'art 97 della legge.

- La L. 662/96 all'art. 1 comma 75 ribadisce il principio, più volte enunciato nella normativa, della continuità didattica degli insegnanti per il sostegno. Nella prassi tale continuità rimane inapplicata, infatti, gli insegnanti per il sostegno con nomina a tempo indeterminato, dopo 5 anni possono passare su cattedra comune. Quelli a tempo determinato hanno una nomina annuale e talora si succedono nello stesso anno ricevendo, taluni una nomina provvisoria in attesa dell' "avente diritto" e quindi altri una nomina definitiva ad anno scolastico da tempo iniziato. In alternativa alla istituzione di un'apposita classe di concorso per gli insegnanti di sostegno, accettabile solo con la permanenza in essa dei docenti per tutti gli anni di insegnamento, fatte salve le normali condizioni di passaggio di cattedra, si propone, un aumento degli anni di permanenza su posti di sostegno, incentivata in forma non monetaria. Si propone, altresì, che venga estesa anche ai docenti precari il disposto dell'art. 461 del decreto legislativo 297/94 secondo il quale dopo il ventesimo giorno dall'inizio delle lezioni un docente non può essere spostato di sede. In tal caso dovrà essere garantito punteggio e stipendio ai docenti precari che, a seguito di ricorsi o altre circostanze, avrebbero diritto alla nomina dopo il ventesimo giorno. Occorre, infine, prevedere che i contratti a tempo determinato abbiano validità per un biennio o un triennio a seconda che trattasi di un ciclo di studi biennale o triennale (primo triennio della scuola primaria, triennio della scuola secondaria di primo grado, triennio della scuola secondaria di secondo grado). La continuità dovrà riguardare la permanenza del docente nella classe frequentata dall'alunno. A tal fine qualora il docente venga nominato per più alunni si dovrebbe riuscire a dare nomine parallele relative allo stesso anno di corso.

Conclusioni

Le soluzioni proposte, puntando alla qualità dell'inclusione, giovano ad accrescere la qualità di tutto il sistema di istruzione, data la presenza generalizzata di alunni con disabilità in tutte le classi delle scuole di ogni ordine e grado.

Infatti , se la qualità dell'inclusione viene valutata tramite "indicatori" essa entra nella valutazione di tutto il sistema scolastico. Ciò comporterà una concorrenza positiva fra le scuole che vedranno crescere il punteggio della loro valutazione globale, se praticano una buona qualità dell'inclusione e viceversa se lo vedrai no ridurre in caso contrario.

Infine le soluzioni proposte anticipano e preparano il monitoraggio cui tutto il sistema di istruzione verrà sottoposto a breve, a causa dell'avvenuta ratifica con legge 189 del della Convenzione mondiale dei diritti delle persone con disabilità , approvata dall'ONU.

L'art 24 di tale convenzione individua alcuni criteri di qualità dell'inclusione scolastica, che saranno oggetto di monitoraggio da parte degli organismi previsti dalla Convenzione, col rischio di denuncia alla Segreteria dell'ONU per le violazioni della normativa e della prassi riscontrate.

L'Italia che è stata la prima e l'unica al mondo ad attuare l'inclusione generalizzata, non può non cogliere questa occasione per mostrare come non solo ha anticipato la normativa in tale campo, ma anche si impegna seriamente ad attuarla e farla rispettare.

Allegato 1- Ricerca Invalsi

Il questionario si suddivide in tre parti, ciascuna delle quali elenca alcuni descrittori sintomatici della qualità dell'integrazione. La prima parte, composta di 9 descrittori, suddivisi talora in sottodescrittori, concerne gli "indicatori" strutturali, cioè quei fatti e circostanze che costituiscono le precondizioni per l'integrazione e debbono essere presenti in ogni istituto, come ad es. numero di alunni per classe, numero di docenti specializzati, eliminazione di barriere architettoniche e sensoriali etc. La seconda parte, composta da 6 descrittori, comprende "indicatori di processo", cioè le modalità con cui si svolge l'integrazione, come ad es. la formulazione del Piano educativo individualizzato, l'accoglienza degli alunni con disabilità nella classe etc. La terza parte costituita da quattro "indicatori di risultato" fornisce indicazioni sulle modalità di valutazione dei risultati annuali di integrazione non solo sotto il profilo degli apprendimenti formalizzati, ma anche della crescita nella comunicazione, nella socializzazione e nell'autonomia.

Riportiamo alcuni dei dati più significativi relativi a ciascun gruppo di indicatori che offrono riflessioni preoccupanti.

INDICATORI STRUTTURALI

Colpiscono immediatamente alcuni dati sull'affollamento delle classi. Infatti l'8% delle classi statali ha 25 alunni di cui però due con disabilità ed il 5,3% delle scuole statali ed il 13% di quelle non statali ha classi con più di 25 alunni con più di un alunno con disabilità.

Questi dati sono preoccupanti e lo divengono ancor di più alla luce della Circolare ministeriale n. 19/07 che ha consentito di raggiungere il numero di 27 alunni di cui uno con disabilità e di 22 alunni di cui più di uno con disabilità, senza l'obbligo di sdoppiamento delle classi. In queste classi quindi questo indicatore strutturale denuncia una mancanza di un presupposto fondamentale di qualità dell'integrazione.

Altro indicatore che fa molto riflettere riguarda la percentuale di docenti curricolari con una preparazione specifica (specializzazione o formazione). Fra gli istituti statali solo il 30% circa ha docenti curricolari formati in misura del 5% del totale; il 21,3% ha fra il 6 ed il 10% di docenti curricolari formati e solo il 13% arriva al 20% di docenti curricolari formati ed il 4,6% supera di poco tale percentuale; e ben il 31,5% dichiara di non avere alcun docente curricolare con un minimo di formazione specifica.

Fra le scuole non statali la situazione è drammatica, dal momento che quasi il 68% dichiara di non aver alcun docente curricolare formato.

Inoltre circa nel 50% degli istituti statali e non statali nessun docente curricolare ha seguito corsi di aggiornamento sull'integrazione negli ultimi tre anni e solo un quarto delle scuole non statali ha il 20% dei docenti che li hanno frequentato; mentre la percentuale delle scuole statali scende al 12%, senza però che si conosca l'entità del numero dei docenti curricolari che hanno frequentato tali corsi.

Questi dati sono allarmanti. Infatti tanto meno i docenti curricolari sono formati e tanto più sia dalle famiglie che dalle stesse scuole cresce la richiesta di un maggior numero di ore di sostegno, che la Magistratura ha concesso, pervenendo talora ad assegnare a singoli alunni ore di sostegno per tutta la durata dell'orario scolastico. Nel 2008 però la situazione è divenuta drammatica, poiché c'è stato un forte taglio nelle ore di sostegno e la mancanza di preparazione dei docenti curricolari lascia allo sbando moltissimi alunni con disabilità. Questo gruppo di indicatori segnala una assai scarsa qualità dell'integrazione scolastica ed inoltre evidenzia l'inutilità di ingenti spese statali per la formazione dei docenti curricolari, se questa rimane, come previsto dal CCNL, rimessa alla scelta facoltativa dei docenti. L'aggiornamento del personale è un fattore formidabile di sviluppo di tutte le organizzazioni, mentre nella scuola esso continua a rimanere un episodio

opzionale, con tutto danno degli alunni con disabilità e crescente delega dell'integrazione ai soli docenti di sostegno.

Altro indicatore significativo è quello relativo alla tempestività di nomina degli insegnanti per le attività di sostegno. Purtroppo solo nel 6,9% degli istituti statali tali docenti sono nominati tutti entro il primo mese dall'inizio delle lezioni, mentre nel 57,9 nessuno lo è. Sono questi dati assai preoccupanti, poiché l'immediato contatto con il docente per il sostegno è un fattore determinante per un buon avvio dell'anno scolastico, specie per gli alunni con disabilità intellettiva.

In tali casi di ritardo è prevista la nomina di un supplente "provvisorio in attesa dell'avente diritto"; ma questo rimedio può palesarsi peggiore del male, perché queste supplenze provvisorie durano poche settimane e talora pochi giorni e creano una grande confusione nella mente degli alunni che, dopo essere entrati in sintonia con un docente, di colpo cambiano figura di riferimento, con la conseguenza talora del rifiuto di continuare a frequentare.

La conferma di quanto detto si ha analizzando l'indicatore della continuità didattica. Infatti il 3,7% degli alunni delle scuole statali cambia insegnante per il sostegno più volte nello stesso anno; per il 38,8 i docenti sono cambiati ogni anno e solo il 28,9 sono rimasti gli stessi per due anni consecutivi e solo per il 28,6 sono rimasti gli stessi per l'intero ciclo di studi.

La situazione è decisamente migliore nelle scuole non statali dove nel 43,2% degli istituti gli alunni hanno l'insegnante per tutto il ciclo ed nel 44,1% per almeno due anni.

La discontinuità didattica, malgrado le solenni affermazioni dell'art 14 L. n. 104/92 e delle leggi successive, è il cancro che rode dal didentro la qualità dell'integrazione, poiché autodistrugge quello che annualmente si riesce a realizzare. Anche le recentissime immissioni in ruolo attenuano di poco il problema. Infatti esse non riescono ad eliminare comunque il precariato del sostegno e comunque i docenti di ruolo possono dopo cinque anni di sostegno tornare su cattedra comune.

Solo un serio accordo fra Ministero e Sindacati in una visione globale della qualità può rimuovere questa radicale disfunzione. E' stato proposto da più parti la costituzione di un'apposita classe di concorso per il sostegno; ma tale soluzione distacca ulteriormente i docenti per il sostegno dal resto dei colleghi curricolari, non impedisce i passaggi ai ruoli ordinari e taluni vorrebbero lasciare per essa in vita il diritto di passaggio su cattedra comune dopo il quinquennio.

Occorre incentivare, non economicamente, la permanenza dei docenti di ruolo su sostegno per un maggior numero di anni e rendere più lunghi (per almeno un intero ciclo) gli incarichi annuali.

Altro indicatore interessante riguarda l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione che è stata assicurata per il 19,1% nelle scuole statali e per il 27,8 in quelle non statali.

L'assistenza igienica è invece stata assicurata per il 12,8 % nelle statali e per il 6% in quelle paritarie. Questi dati riguardano gli alunni con minore autonomia e da indagini delle associazioni dei familiari risulta che i bisogni insoddisfatti sono ben maggiori.

Comunque la situazione si è certamente aggravata nell'a. s. 2007/08, dati i drastici tagli, imposti dal Governo, alle spese del ministero P I e degli Enti locali, rispettivamente competenti per la fornitura di collaboratori e collaboratrici scolastiche per l'assistenza igienica e per la fornitura di assistenti per l'autonomia e la comunicazione. Inoltre la situazione è talora resa drammatica per l'assistenza igienica, dal momento che, malgrado la nota min prot. n. 3390/01 ed il CCNL del 2003 (art 47,48 ed allegato A) alcuni sindacati autonomi istigano i collaboratori scolastici a non prestare tale assistenza, pur essendo prevista per tale mansione un compenso aggiuntivo che è pensionabile. Quanto alla formazione dei collaboratori scolastici ben il 55,1% delle scuole statali ha almeno un collaboratore formato e l'11,4% li ha tutti formati in base a corsi specifici. Per converso il 44,9% e la quasi totalità di quelle paritarie non hanno personale preparato. La ricerca non affronta il

delicatissimo problema del genere, poiché non sempre nella stessa scuola si trova almeno un maschio ed una donna preparati per svolgere questo compito.

Altro indicatore significativo riguarda la formazione dei Dirigenti scolastici sull'integrazione. Circa il 25% ha titolo di specializzazione ed ha frequentato corsi di formazione, mentre un altro 25% circa non ha nulla di tutto questo. Ciò spiega forse alcuni casi eclatanti di esclusione dal diritto alla qualità dell'integrazione, addebitabile a Dirigenti scolastici, per i quali il Ministero P I dovrebbe obbligatoriamente prevedere una specifica formazione giuridico-organizzativa in materia.

Quanto alla presenza di barriere architettoniche ben il 38,1% delle scuole statali ed il 26,6% dichiara di non avere bagni accessibili. Inoltre circa un terzo delle scuole statali ed oltre la metà di quelle paritarie non risponde circa la domanda relativa alla presenza di ascensori, servoscala o montacarichi. Questi dati, di per sé assai preoccupanti, sono comunque meno allarmanti di quelli effettivamente riscontrati da ricerche specifiche su singoli territori, effettuate da Associazioni, come ad es. Cittadinanza Attiva.

INDICATORI DI PROCESSO

Il Rapporto non dice in quanti istituti scolastici sono stati istituiti i Gruppi di lavoro di istituto, struttura assai importante per gli orientamenti interistituzionali da fornire agli organi collegiali ed al Dirigente di ogni istituto (composti da rappresentanti delle famiglie e operatori scolastici e sociosanitari). Però evidenzia che solo nel 52% delle scuole statali e nel 18% delle non statali questo organismo funziona regolarmente.

Altro indicatore fondamentale per la corretta lettura dei bisogni e la personalizzazione puntuale e del Piano educativo individualizzato è la diagnosi funzionale. Orbene quasi la totalità delle scuole lamenta l'incompletezza di indicazioni significative che dovrebbero essere per legge rilasciate dalle AASSLL. Addirittura l'8% delle scuole statali ed il 14% di quelle paritarie dichiara di non ricevere tale documento. Quale possa essere la qualità dell'integrazione scolastica specie in questi casi risulta pleonastico chiederselo.

Ma anche nei casi in cui la diagnosi funzionale è consegnata, la tempestività del rilascio concomitante alla scadenza della data delle iscrizioni (Gennaio dell'anno precedente la frequenza) riguarda solo il 37% delle scuole statali; ben il 43 % riceve la diagnosi appena entro Maggio, cioè in tempo utile per formulare la richiesta di sostegno in organico di fatto e di risorse agli enti locali. Circa un quinto delle statali riceve il documento oltre tale data e quindi la richiesta di risorse per il PEI diviene allora assai problematica.

Quanto alla corralità di formulazione del PEI, richiesta dall'art 12 comma 5 L. n. 104/92 (tutti gli insegnanti, gli operatori sociosanitari che seguono il caso ed i genitori) solo nel 13% delle scuole statali la legge è rispettata. In quasi un terzo delle stesse il PEI è redatto dai soli docenti del Consiglio di classe e ben nel 9% è redatto dal solo docente per il sostegno. Se però si confrontano tali dati con quelli relativi alla formazione specifica dei docenti curricolari si rafforza il sospetto che anche in moltissimi casi in cui è dichiarata la partecipazione attiva dei docenti curricolari, in verità questi si limitino a ratificare quanto predisposto dal docente per il sostegno.

INDICATORI DI RISULTATO

Passando alle modalità di valutazione ed ai risultati, il 40% circa degli istituti usa esclusivamente prove differenziate, mentre il 30% le affianca ad altre prove.

Circa i risultati, emerge che nel 46,4% degli istituti gli alunni con disabilità viene promosso; però nel 4,4% degli istituti gli alunni con disabilità non conseguono il diploma di licenza media. Questa ultima rilevazione deve fare riflettere, poiché è ancora assai presente la convinzione che se tali alunni non

sanno leggere, scrivere e far di conto, non possono conseguire il diploma, ma solo un attestato di frequenza; al contrario però l'art 16 comma 2 della L. n. 104/92 indica che la valutazione deve registrare i "progressi" realizzati rispetto "ai livelli iniziali degli apprendimenti", predisposti secondo un PEI calibrato sulle effettive capacità e potenzialità degli alunni. La cosa potrebbe aggravarsi nel prossimo anno scolastico, quando si applicherà la norma che reintroduce il giudizio di ammissione agli esami. In tal caso, se gli alunni non venissero ammessi agli esami, non potrebbero neppure conseguire l'attestato, rilasciato solo dalla commissione di esami, che è titolo idoneo per l'iscrizione alle scuole secondarie di secondo grado.

Quanto all'autovalutazione della qualità realizzata nelle scuole, svolta dai Gruppi di lavoro di istituto, essa è ancora assai poco diffusa, essendo effettuata solo dal 53,3% delle scuole statali e nel 32,4% di quelle paritarie.

Inoltre circa i possibili livelli di tale autovalutazione, i risultati sono poco lusinghieri. Infatti considerando ottimale la situazione di quelle istituzioni che adottano l'autovalutazione operata sia dal GLH d'istituto, che dal Gruppo di lavoro sui singoli casi, che dal Collegio dei docenti, si osserva che essa è presente solo in circa un quarto delle scuole statali, mentre è totalmente assente in un altro 25% circa, risultando realizzata solo da uno o due degli organismi citati nel restante 50%.

Passando ora all'autovalutazione delle risorse umane da parte delle scuole statali, queste risultano adeguate solo nel 15%, appena sufficienti nel 33,4% e scarse per circa il 50%. Migliore è la valutazione da parte delle scuole paritarie. C'è da chiedersi quanto influisca su tale valutazione la consapevolezza dei forti tagli alle scuole statali e l'incremento dei finanziamenti alle scuole non statali.

Quanto alla presenza di strumenti ed attrezzature, sono considerate adeguate solo per il 14,3% delle scuole statali, che invece le considerano appena sufficienti per il 33% e scarse per quasi il 50%. E' questo un ambito in cui la tecnologia può giovare molto; ma i tagli alla spesa pubblica creano gravi ostacoli.

Quanto alle strategie impiegate per l'integrazione, è preoccupante che il 48,6% delle scuole affronta come disabilità casi di disagio e difficoltà comportamentali. E' questa un'ulteriore riprova dell'inadeguata formazione ed aggiornamento dei docenti curricolari circa le problematiche della diversità che crescono sempre di più nella scuola.

Molto importante è la percezione dei cambiamenti nella didattica verificatisi a seguito dell'integrazione scolastica. Le scuole statali dichiarano per il 45,7% che è cambiata l'impostazione della tradizionale lezione frontale, mentre ciò è dichiarato dal 31,8% di quelle non statali. Modifiche complessivamente interessanti sono dichiarate dal 26% delle scuole statali e dal 28,9% da quelle non statali. Non è invece cambiato nulla per il 25,6% delle scuole statali e per il 33% delle paritarie.

Questo ultimo dato è assai preoccupante, perché ad oltre trentasei anni dalla L. n. 118/71 che avviò in Italia il processo d'integrazione, ancora oltre un quarto delle scuole primarie italiane non ha tratto alcun vantaggio dall'integrazione che quindi continuerà a svolgere in modo routinario, burocratico e privo di qualità alcuna.

Allegato 2 –Dati Statistici

(vedi file excell allegato)