

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Politiche Sociali e del Lavoro

Schema di Osservazioni e Proposte
L'Integrazione Scolastica degli alunni con disabilità

Comitato di Presidenza
9 gennaio 2003

L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità a beneficiare di misure tendenti ad assicurare la loro autonomia, la loro integrazione sociale ed educativa e la loro partecipazione alla vita di comunità

(Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea)

Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha da sempre promosso iniziative a sostegno della tutela dei diritti delle persone con disabilità, con particolare attenzione all'integrazione lavorativa e sociale.

In questo favorevole contesto, il Gruppo di Lavoro per la tutela dei diritti delle persone con disabilità, insediato dalla Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali, ha ritenuto opportuno dare continuità a questa azione, approfondendo alcune tematiche legate alla materia in modo da offrire utili strumenti di analisi, di riflessione e di confronto alle Parti sociali del lavoro e delle imprese, alle Istituzioni centrali, locali, nonché internazionali, e a tutto il mondo dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione di solidarietà sociale.

Tra le diverse linee di attività inserite nel programma di lavoro, il Gruppo ha prioritariamente avviato una riflessione sul tema dell'integrazione scolastica, allo scopo di indagare sullo stato di applicazione della normativa in materia, analizzare la presenza di eventuali problemi e indicare soluzioni raggiungibili.

A quasi 30 anni dalla legge n. 517 del 1977, che riconosce il diritto delle persone con disabilità a stare nella scuola di tutti, dettando le relative modalità, e a 10 anni dalla legge n. 104 del 1992 (la cd legge quadro sull'handicap), è possibile tracciare un primo bilancio dei risultati raggiunti.

Considerata 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. 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 e, più in generale, di tutti i cittadini.

Come più volte sottolineato all'interno del Gruppo di Lavoro, sono davvero molte le esperienze di integrazione scolastica che hanno dato vita a realtà più che positive. La presenza di queste "buone prassi" e di una legislazione di sostegno¹ consentono di affermare che l'integrazione scolastica in Italia è la più avanzata di tutta l'Europa. Certo non mancano situazioni in cui i diritti di cittadinanza risultano ancora non completamente affermati con riferimento a chi vive una situazione di disabilità, ma tutto questo non può che essere superato facendo leva sulla convivenza civile, che si apprende da bambini, e sulla cultura trasmessa nella scuola, fondamentale baluardo della socializzazione. Da questo punto di vista, è importante salvaguardare le esperienze positive e far tesoro delle competenze acquisite, trasferendole poi, attraverso la formazione, a tutti gli addetti ai lavori.

Durante tutti questi anni, l'integrazione degli studenti con disabilità ha reso necessario il coinvolgimento delle professionalità e delle sensibilità di diversi attori: la famiglia, le associazioni, le aziende sanitarie, gli enti locali e gli organi scolastici.

Secondo dati forniti dal Ministero dell'Istruzione, sono più di 140.000 gli studenti con disabilità che frequentano i vari ordini di scuola (con un aumento del 34.4% in dieci anni). I dati rilevati dal MIUR evidenziano due punti più alti di crescita delle certificazioni: uno nell'ingresso nella scuola d'infanzia, indicatore della crescita culturale dei genitori che inseriscono i bimbi a scuola all'età in cui è determinante la socializzazione; l'altro dato si colloca all'ingresso della scuola superiore in coincidenza con l'anno scolastico 1999-2000, in cui è entrata in vigore la legge 9/99 che ha innalzato l'obbligo scolastico. Nell'anno 1999-2000 si registra il raddoppio degli alunni disabili che, contrariamente al passato, proseguono gli studi concentrandosi negli istituti professionali.

Tuttavia, come si è già detto, l'integrazione scolastica non risulta essere definitivamente né adeguatamente compiuta. Ancor oggi, infatti, esistono differenze, talvolta sostanziali, tra istituto ed istituto, e non sempre è garantita la continuità dei diversi progetti di integrazione. Gli alunni con bisogni educativi speciali che frequentavano la scuola comune statale nel nostro Paese nel primo anno di questo millennio erano il 97,8% della totalità; di questi, solo l'1,56% sta proseguendo gli studi fino alle "superiori". Inoltre, la presenza di alunni in situazione di handicap è prevalente negli istituti professionali; seguono i tecnici, gli artistici, i classici che sono collocati all'ultimo posto, mentre la presenza dei disabili diminuisce progressivamente dal primo al quinto anno.

A tali difficoltà si aggiungono numerose questioni ancora aperte a cui istituzioni e parti sociali sono chiamati a rispondere:

¹ Oltre alla Costituzione italiana che, all'art.34, riconosce il diritto di tutti all'istruzione, la materia è stata oggetto di regolamentazione da parte di una copiosa normativa, tra cui particolare rilevanza hanno le già citate leggi 517/77 e 104/92, e la legge n. 17 del 1999 sull'assistenza per gli universitari.

- il bisogno di un'adeguata preparazione – specializzazione dell'insegnante di sostegno, nel rispetto delle indicazioni della legge 104/92, al fine di evitare l'appalto ad "enti gestori della formazione";
- il reperimento, attraverso lo stanziamento delle necessarie risorse, di insegnanti specializzati per il sostegno di ruolo, o supplenti, in numero sufficiente per garantire una presenza media di un insegnante ogni due alunni;
- la necessità di garantire diagnosi funzionali redatte dalle ASL in modo comprensibile per i docenti (cosa indispensabile per la formulazione di piani educativi personalizzati corretti), utilizzando criteri e parametri diagnostici uniformi su tutto il territorio nazionale (cosa attualmente inesistente), che tengano conto non solo delle disabilità, ma anche e soprattutto delle capacità e potenzialità sviluppabili tramite l'integrazione";
- l'utilità di verificare la qualità dell'integrazione a partire dalle "buone prassi" educative ed organizzative che la scuola ha elaborato in questi anni e che sono state censite dal MIUR, dagli accordi di programma e dagli impegni assunti dai diversi soggetti istituzionali coinvolti nel "progetto vita" del disabile;
- l'opportunità di realizzare - a livello decentrato e sotto la gestione di reti di scuole - enti di documentazione e di consulenza per le scuole e per gli stessi insegnanti di sostegno, sull'esempio dei centri di formazione e di documentazione storicamente realizzati dall'Unione Italiana Ciechi.

Un particolare richiamo va infine fatto alla Legge Finanziaria per il 2003, dalla cui lettura si evince innanzitutto il mancato rifinanziamento delle numerose leggi di sostegno delle condizioni di vita delle persone con disabilità, soprattutto di quelle definite gravissime.

Con riferimento poi al personale ATA (Amministrativo, Tecnico e Ausiliario), l'art. 35 della Finanziaria dà alle istituzioni scolastiche la possibilità di "esternalizzare" i servizi di pulizia (comma 9), stabilendo, al contempo, una riduzione del personale assegnato alla scuola. Viene infatti prevista (comma 2), per il triennio 2003-2005, una riduzione complessiva del 6% (2% ogni anno) dell'organico dei collaboratori scolastici, previsione che potrebbe comportare, secondo alcune valutazioni, una riduzione di posti pari a oltre 30.000 unità.

Alla esternalizzazione dei servizi di pulizia si aggiunge, peraltro, anche la vigilanza, che assume una valenza ed un peso diversi a seconda degli ordini e dei gradi di scuola.

A tal proposito, va rilevato che il profilo del collaboratore scolastico prevede molte attività, tutte determinanti perché la scuola sia accogliente, tutte doverose per la scuola, a condizione che siano garantite le risorse umane e professionali necessarie.

Sulla base delle osservazioni sopra esposte, preso atto delle richieste delle Associazioni delle persone con disabilità e delle dichiarazioni dei rappresentanti dei Sindacati-scuola, di ANCI, UPI, Conferenza Stato-Regioni, dei Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro, nonché del Parlamento europeo e delle forze politiche di Maggioranza e di Opposizione, il CNEL ritiene di formulare alcune proposte destinate al Governo, alle Regioni e alle Forze Sociali:

1. Assegnazione degli insegnanti per le attività di sostegno

Se il sistema delle certificazioni degli alunni con disabilità non funziona, occorre rivederlo riconducendolo pienamente all'art 3 della L. n. 104/92; in questo senso, è indispensabile che l'organismo collegiale dell'ASL che formula la diagnosi funzionale tenga conto dei nuovi I C D H 2 (ossia gli indicatori di qualità) dell'OMS, ed operi comunque in tempi utili per assicurare tempestivamente l'iscrizione degli alunni con disabilità. L'atto d'indirizzo alle Regioni, approvato con DPR del 24/2/94 (in G U del 15/4/94) assegna il compito di formulazione della diagnosi funzionale alle "Unità multidisciplinari", che però sembra non siano funzionanti in tutte le ASL.

Da qui l'individuazione dell'alunno come persona disabile, effettuata da singoli professionisti, che può aver fatto lievitare il numero degli alunni considerati "handicappati", e che invece risultano essere in situazione di svantaggio affettivo, psicosociale e socioculturale, quindi non rientranti nella rigida previsione dell'art 3, comma 1, della L. n. 104/92.

Ove si decidesse di sostituire l'Unità multidisciplinare con la Commissione di cui all'art 4 della L. n. 104/92, è da tener presente che tali Commissioni hanno tempi piuttosto lunghi nella formulazione delle loro valutazioni, e occorre quindi garantire che siano messe in condizione, soprattutto tramite l'aumento del numero dei professionisti, di fornire le diagnosi funzionali entro i termini di iscrizione scolastica, cioè il 15 Gennaio dell'anno che precede il successivo anno scolastico.

2. II PEI

Il cammino verso la piena integrazione scolastica potrebbe essere agevolato dalla stesura del PEI (Progetto Educativo Individualizzato), che la scuola deve fare per ogni disabile dopo aver acquisito la diagnosi funzionale delle ASL e concordato con il servizio sanitario i percorsi formativi e gli obiettivi di crescita delle abilità. Il PEI potrebbe dunque essere lo strumento vero e concreto con cui, oltre alla definizione degli obiettivi formativi, si stabiliscono di volta in volta tutte le forme di assistenza che devono essere garantite, individuando i soggetti istituzionali più adeguati ed il profilo più competente per assolverlo.

3. Modifiche nella tempistica prevista dal DPR del 24 febbraio 1994

Il DPR del 24 febbraio 1994 prevede che il "Profilo dinamico funzionale" ed il "Piano educativo individualizzato" debbano essere stesi almeno dopo un mese e mezzo di osservazione dell'alunno in situazione di handicap, a partire dall'inizio dell'anno scolastico di che trattasi.

Tuttavia la normativa conseguente alla Legge Finanziaria per il 2002 impone che la predisposizione di progetti personalizzati per la richiesta di deroghe ai posti organici per il sostegno debba essere presentata entro e non oltre i primi di luglio dell'anno precedente. Tale normativa ha quindi anticipato la tempistica e di ciò occorre prendere atto, modificando il DPR in questione.

4. Aggiornamento del personale direttivo e docente curriculare sulle problematiche dell'integrazione scolastica

Occorre predisporre un piano nazionale, anche *on line*, di aggiornamento, dal momento che non è più ammissibile la delega al solo insegnante per il sostegno di tutti gli interventi didattici. Tale prassi illegittima ha instaurato la perversa spirale della crescente richiesta di ore di sostegno, finendo per isolare l'alunno con disabilità dal resto dei compagni. Se prassi illegittime di tal fatta continueranno, sarà necessario formare i Dirigenti scolastici affinché esse cessino e non abbiano più a ripetersi.

5. Valutazione della qualità dell'integrazione

Per far sì che gli interventi di integrazione scolastica entrino a far parte dei livelli globali di qualità del servizio scolastico reso dalle singole istituzioni scolastiche autonome, risulta necessario che il Ministero dell'Istruzione, in collaborazione con l'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione) e l'INDIRE (Istituto Nazionale per la Documentazione e l'Innovazione per la Ricerca Educativa), individui alcuni "indicatori di qualità dell'integrazione scolastica" da proporre a tutte le scuole in sede di autovalutazione o di valutazione della *Customer-satisfaction* o della valutazione di soggetti esterni.

6. Piani di Zona ed Accordi di Programma per l'integrazione scolastica

E' necessario saper governare la complessità del processo d'integrazione scolastica che coinvolge diverse istituzioni (Reti locali, Amministrazione scolastica, scuole autonome, ASL, altri soggetti pubblici, soggetti privati e del terzo settore), specie quelle operanti nella formazione professionale e nell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Ciò può avvenire solo con gli Accordi di Programma che approvano i Piani di Zona, di cui all'art 19 della L. n. 328/01.

7. Funzionamento dei GHL e dei GLIP

In questo periodo di grandi trasformazioni organizzative nell'amministrazione dell'istruzione occorre istituire un GLIP (Gruppo di Lavoro Interistituzionale Provinciale) presso ogni Direzione Regionale, in considerazione del fatto che tali organi valutano le richieste e concedono le deroghe.

E' importante che almeno una persona competente sia presente in ogni C.S.A. (Centri Servizi Amministrativi, ossia gli ex Provveditorati agli Studi), e che continui a funzionare il GLIP almeno fino a quando il Direttore Scolastico Regionale, o le reti di scuole, trovino altri assetti organizzativi di supporto amministrativo all'integrazione scolastica.

Il disegno più coerente sia con l'autonomia scolastica che con il decentramento sarebbe tener fermo un esperto presso il CSA, e creare, tramite convenzioni tra reti di scuole, "Centri risorse di documentazione e consulenza" in

ogni distretto scolastico o ambito territoriale corrispondente al distretto sociosanitario. Solo dopo di ciò si potrebbero eliminare i GLIP, che nessuna norma di legge ha ancora esplicitamente o implicitamente soppresso. Purtroppo, invece, risulta che in talune province siano stati già soppressi, e che nessuno di essi sia presente a livello provinciale o subprovinciale.

8. Osservatori regionali sull'integrazione scolastica

Sembra opportuno proporre alle Regioni la costituzione di Osservatori Regionali sull'Integrazione Scolastica, la cui composizione dovrebbe prioritariamente riferirsi ai soggetti a cui la legge n.104/1992 dà responsabilità istituzionali per affrontare l'integrazione.

Questo organismo dovrebbe avere compiti di consulenza e proposta alla Giunta Regionale per le politiche di superamento dell'handicap.

E' assolutamente prioritario, anche e soprattutto all'interno della Scuola, garantire e sostenere la diversità come ricchezza di ogni individuo. Ogni persona è infatti unica nel suo genere, irripetibile nelle sue caratteristiche psicofisiche e diversa dagli altri, ed il suo apporto al vivere sociale risulta assolutamente insostituibile. In questo senso, le Istituzioni e le Forze Sociali devono predisporre per ciascun alunno percorsi educativi e itinerari didattici flessibili ed adeguati alle esigenze del singolo, al fine di offrire un metodo, un ritmo e forme di insegnamento congeniali, e diffondere, il più possibile, la cultura dell'uguaglianza e dell'integrazione scolastica di qualità.