

Aggiornamenti normativi

a cura di Salvatore Nocera

news

L'integrazione scolastica sull'orlo del declino

Negli ultimi due anni abbiamo assistito, con rare eccezioni pubbliche, ma con molte esperienze contrarie nascoste, a un lento declino della cultura e della prassi dell'inclusione scolastica.

Infatti, a partire dal 2008 i crescenti tagli alla spesa nel settore dell'istruzione pubblica stanno eliminando le condizioni che la storia dell'inclusione avevano mostrato essere necessarie per realizzare un'integrazione di qualità. La conseguenza dei tagli indiscriminati è stata una scuola non più accogliente per gli alunni con disabilità. La vulgata si riferisce subito ai tagli alle ore e ai posti di sostegno ma ciò non è vero, poiché ancora quest'anno, anche grazie alla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2010, i posti di sostegno sono aumentati di circa 4.000 unità, pervenendo a circa 94.000 posti di sostegno a fronte di circa 186.000 alunni certificati con disabilità.

Dove, invece, i tagli hanno colpito duro è sull'organizzazione della vita quotidiana della scuola. Si pensi al sovraffollamento delle classi sino a più di 30 alunni, ove talora sono concentrati, specie nelle scuole superiori, più di 3 o 4 alunni con disabilità.

Questo impedisce agli alunni con disabilità di essere seriamente seguiti dai docenti

curricolari e di dialogare con i compagni. Di qui la ricerca affannosa dei genitori dell'unica risorsa che li può rasserenare e quindi la promozione di una valanga di ricorsi al TAR, che si concludono inequivocabilmente con l'accoglienza della richiesta del massimo di ore di sostegno; taluni TAR hanno anche concesso ore per tutta la durata dell'orario scolastico. Questa deriva giudiziale sta determinando una crescente deresponsabilizzazione dei docenti curricolari, con delega sempre più massiccia dell'inclusione ai soli docenti per il sostegno. Ciò impedisce sempre più la normale presa in carico del progetto di integrazione da parte dei docenti curricolari e dei compagni di classe.

Di fronte a questo disastro, il Ministero e il Governo hanno adottato alcuni provvedimenti di facciata, che servono più da manifesto che da soluzione. Si pensi alle *Linee guida sulla qualità dell'integrazione scolastica* diramate dal Ministero il 4 agosto 2009, che sono un valido documento, secondo per importanza ideale solo al Documento Falcucci del 1974. In questo documento di circa 26 pagine si ripercorre, in una prima parte di circa 13 pagine, la storia della cultura e della normativa sull'integrazione scolastica, evidenziandone le tappe fondamentali e le acquisizioni irrinunciabili. Una seconda parte ripropone, nelle mutate situazioni istituzionali (maggiore decentramento legislativo e amministrativo,

autonomia scolastica maggiore, presenza delle associazioni di familiari), l'importanza della necessità di rapporti interistituzionali fra scuola, Enti locali e AASSLL non più solo a livello comunale o provinciale, ma anche a monte, a livello programmatico regionale, e a valle, a livello di piani di zona.

Una terza parte fornisce una serie di indicazioni di buone prassi e condanna di cattive prassi concernenti i compiti dei dirigenti scolastici, i docenti curricolari, i docenti per il sostegno, i collaboratori e le collaboratrici scolastiche e le famiglie.

Tra le cattive prassi condannate vi sono l'utilizzo improprio di docenti per il sostegno in supplenze anche in altre classi pure quando l'alunno con disabilità è assente; la formazione di gruppi di soli alunni con disabilità (i sedicenti «laboratori»); l'uscita dall'aula dell'alunno con disabilità qualora manchi il docente per le attività di sostegno, ecc.

Tra le buone prassi occorre menzionare la presa in carico del progetto di integrazione da parte di tutto il consiglio di classe, la formazione dei docenti curricolari, le riunioni dei gruppi di lavoro in orario pomeridiano in modo da consentire a tutti, specie ai docenti curricolari, di partecipare alla formulazione e alle verifiche del PEI, la fissazione di un tetto massimo di 20 alunni nelle classi frequentate da alunni con disabilità (dpr n. 81/09, art. 5, comma 2).

Peccato che queste buone intenzioni vengano contemporaneamente rese inoperanti da provvedimenti che le contraddicono. Così vengono sempre più tagliati i fondi per le supplenze, non viene resa obbligatoria la formazione in servizio dei docenti curricolari, vengono quasi sempre organizzate al mattino le riunioni dei gruppi di lavoro, non viene rispettato il tetto dei 20 alunni.

Il Governo ha pure compiuto un atto di facciata, approvando con la L. n. 18/09 la *Convenzione ONU sui diritti delle persone*

con disabilità, che all'art. 24 esalta l'importanza della scuola inclusiva; però nella prassi non si preoccupa di fare rispettare le norme sulla qualità dell'integrazione scolastica, poiché nei fatti esse vengono ostacolate o rese inapplicabili.

Tutto ciò è ulteriormente aggravato dal riaffiorare di rigurgiti di discriminazione nostalgica di ritorno al passato. Così negli ultimi mesi ben tre persone influenti si sono pubblicamente espresse per un ritorno alle scuole speciali e alle classi differenziali; trattasi dell'assessore all'istruzione del Comune di Chieri (TO), di un docente del conservatorio musicale di Milano e del presidente della Provincia di Udine. Questi personaggi non si sono limitati a giustificare le loro posizioni con motivazioni economiche, ma sono andati giù ancora più duro, sostenendo che è la configurazione genetica delle persone con disabilità a rendere inutile e improduttiva l'inclusione; addirittura l'illustre docente lombardo si è spinto fino a rievocare il ricorso antico alla soppressione delle persone con disabilità appena nate.

Di fronte a questa ipocrisia del governo di emanare norme che non consente siano applicate, e in presenza di crescenti casi di bullismo e di pronunciamenti pubblici di razzismo discriminatorio, cresce il numero delle famiglie degli alunni con disabilità che cominciano seriamente a pensare di portar via dalla scuola pubblica i propri figli per metterli in scuole speciali.

Un organismo che avrebbe potuto suggerire al Ministero dell'Istruzione atteggiamenti più inclusivi nei fatti, l'Osservatorio ministeriale sull'integrazione scolastica, è ormai praticamente defunto non essendo stato più convocato né si prevede che il Ministro abbia intenzione di farlo, preso com'è dalla preoccupazione di trovare finanziamenti per le scuole private, mentre sta favorendo la politica di tagli a quelle pubbliche.

Fortunatamente nella scuola attiva a livello di base ci sono numerosissime esperienze di buone prassi di integrazione scolastica di qualità, alcune delle quali da quattro anni emergono con il concorso della FISH *Le chiavi di scuola*, anche se occorre precisare che quest'anno si sono ridotte numericamente le domande di partecipazione al concorso. Sempre più gli alunni con disabilità si impongono all'attenzione dell'opinione pubblica per la loro presenza in corsi di formazione professionale, nelle iscrizioni universitarie, nelle professioni, nello spettacolo e nello sport.

Per fortuna la cultura dell'inclusione fa sempre più breccia nel mondo dei sordi, dal quale si distaccano giovani «sordi-oralisti» che prendono la parola in convegni, com'è avvenuto il 25 novembre a Bologna all'apertura di Handymatica.

Sono queste esperienze presenti in tutte le regioni e in tutti i territori grandi e piccoli che fanno bene sperare in una resistenza attiva contro l'indifferenza governativa e del Ministro verso l'inclusione scolastica e in un rilancio della presenza di questo tema nell'agenda politica a livello regionale e locale. Le associazioni, come è emerso da numerosi convegni tenutosi in questi ultimi mesi, possono essere i soggetti di resistenza e rilancio. Non per nulla FISH e FAND, le due grandi federazioni associative, sebbene manifestino alcune frizioni importanti legate soprattutto al monopolio della rappresentanza legale attribuito dalla normativa alle associazioni della FAND, si sono unite nel contrastare la deriva di neoistituzionalizzazione strisciante e potrebbero, sostenute dall'opinione pubblica e dai politici e dai funzionari che ancora credono nell'importanza dell'inclusione, far ritornare al centro dell'agenda politica le soluzioni indispensabili al rilancio di una vera inclusione generalizzata, quale segno della dignità delle persone e della nostra civiltà umanistica.

I Comuni possono chiedere il concorso alle spese sociali in base all'ISEE personale

Nei tempi attuali, nei quali i drastici tagli alla spesa pubblica costringono i Comuni a forti riduzioni delle prestazioni sociali anche nei confronti di persone con grave disabilità, sembra utile, nell'interesse di queste, ricordare la sentenza n. 1470/09 del Tar Lombardia, Sez. di Brescia, che chiarisce la portata dell'obbligo dei Comuni di tener conto dell'ISEE personale dell'assistito per le spese sociali del suo ricovero in strutture residenziali o semiresidenziali.

La decisione è interessante perché affronta vari temi, oltre a quello principale. In primo luogo in via pregiudiziale viene superata l'eccezione del Comune secondo la quale il ricorso doveva essere notificato entro 60 giorni dalla conoscenza dell'atto impugnato. Il TAR ribadisce il principio che, in materia di servizi individuali resi ai cittadini, la competenza dei TAR non riguarda solo gli interessi legittimi (per la cui tutela vale l'onere processuale dei 60 giorni), ma si estende anche ai diritti soggettivi, con termini ben più larghi.

In secondo luogo il TAR respinge un'altra difesa del Comune concernente la regolarità processuale del tutore che interveniva nell'interesse di un interdetto. Infatti l'autorizzazione del tutore ad agire era stata richiesta al tribunale ed era intervenuta dopo l'inizio del processo e poteva considerarsi tardiva. Il TAR afferma, invece, che l'autorizzazione è posta nell'interesse dell'interdetto per evitargli cause rischiose e non nell'interesse del Comune. Si passa poi al merito e il TAR accoglie l'argomento dell'interessato secondo cui il Comune ha l'obbligo di chiedere il concorso alle spese sulla base dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) del solo interessato e non del suo nucleo familiare. Questo in base a una lettura ragionevole

dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 130/2000 che fissa tale principio. Invero la norma prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che regoli gli aspetti applicativi del principio. Il TAR, però, ritiene il principio norma immediatamente precettiva e quindi applicabile anche in assenza del decreto, che, quando interverrà, regolerà aspetti di dettaglio.

Ciò che è interessante è la motivazione: il TAR precisa che il riferimento all'ISEE personale dell'interessato è stato voluto dal legislatore per garantire la permanenza in famiglia o comunque un costante riferimento ad essa, senza che ciò dovesse costituire un danno economico per la stessa. È la logica dell'inclusione, che il TAR fa risalire anche alla convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con L. n. 18/09, che viene esaltata in questa decisione. Al Comune che eccepiva che la persona fosse ricoverata in un centro residenziale, il TAR replica che ciò non impedisce alla famiglia di continuare a occuparsi dell'assistito, come di fatto avveniva.

Inoltre l'assistito contribuisce effettivamente al suo mantenimento nella struttura

tramite le proprie condizioni economiche, versando alla stessa tutta la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento; quindi la famiglia, in quel caso, non era tenuta a contribuire. Però il TAR non nega che, nei casi in cui la situazione economica della famiglia sia di notevole benessere, essa possa essere chiamata a contribuire. In tal modo rende meno rigida l'applicazione del principio, dal momento che lo stesso art. 3, comma 2 ter, lascia all'emanando decreto tale eventuale possibilità. Nega, però, la legittimità della prassi e di quelle norme regolamentari dei Comuni che chiedono i contributi ai familiari, tenuti all'obbligo degli alimenti. Infatti l'obbligo degli alimenti è cosa diversa dal contributo alle spese dei centri residenziali, in quanto gli alimenti sono un diritto che solo l'interessato può far valere e nessuno può agire per ottenerli al fine di finanziare delle spese sostenute per l'interessato. In conclusione la decisione sembra di piena tutela dei diritti delle persone economicamente più deboli, senza trascurare, all'occorrenza, i patrimoni familiari considerati più agiati secondo criteri di ragionevolezza.