

Aggiornamenti normativi

a cura di Salvatore Nocera

news

La scomparsa dei docenti per il sostegno

Il 14 giugno 2011 è stata presentata e discussa in un convegno a Roma la ricerca di Dario Ianes svolta in collaborazione con l'Associazione Treelle e la Caritas italiana, sponsorizzata dalla Fondazione Agnelli, dal titolo *Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte*, che propone una rivoluzionaria riforma dell'attuale sistema di inclusione scolastica in Italia.

La proposta prende le mosse dalle numerose carenze attuali in termini di mancato coordinamento di tutti gli interventi, di un'eccessiva delega ai docenti per il sostegno, di una deriva giudiziaria per l'assegnazione delle ore di sostegno e di una mancata valutazione di efficacia e di efficienza del processo. In estrema sintesi, si propone l'abolizione della figura del docente per il sostegno, come lo conosciamo, in quanto di tutti gli oltre 90.000 docenti per il sostegno il 10 o il 20% verrebbe selezionato e formato per divenire figura di tutoraggio e di supervisione deambulante per le scuole di un ambito territoriale, coordinato dal Centro territoriale per l'integrazione scolastica dotato di autonomia amministrativa, organizzativa e personalità giuridica.

Tutti gli altri docenti per il sostegno rientrerebbero nelle scuole come docenti curri-

colari, costituendo una specie di organico di istituto, data la loro preparazione per fornire consulenze agli altri colleghi curricolari.

Ci sarebbe una formazione iniziale obbligatoria per tutti i futuri docenti curricolari sulla didattica non solo degli alunni con disabilità ma anche di tutti gli altri alunni con bisogni educativi speciali/BES (DSA, disagio personale, psicologico e socio-ambientale, culturale ed etnico, ecc.).

Scomparirebbe la certificazione di disabilità e, per la valutazione dei BES di ciascuno, si applicherebbe la *diagnosi di funzionamento* alla quale fa riferimento l'ICF;¹ a questa seguirebbe per ogni alunno con BES il *Piano Educativo Individualizzato/PEI*,² entrambi predisposti in collaborazione con gli ex docenti per il sostegno divenuti specialisti presso i CTI.

Le attuali risorse per l'inclusione scolastica — fondi per il sostegno a carico del Ministero dell'Istruzione, per l'assistenza, per l'autonomia e la comunicazione a carico degli Enti

¹ World Health Organization, *International Classification of Functioning, Disability and Health/ICF*, Geneva, Switzerland, 2001, trad. it. Organizzazione Mondiale della Sanità, *ICF/Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Trento, Erickson, 2002.

² D. Ianes e S. Cramerotti, *Il Piano Educativo Individualizzato (Progetto di vita)*, 3 voll., Trento, Erickson.

locali, per l'assistenza igienica a carico delle singole scuole autonome — non dovrebbero essere ridotte ma totalmente destinate alla realizzazione di questo nuovo progetto.

Le scuole dovrebbero coordinarsi in rete nell'ambito del territorio governato dai CTI, presso cui sarebbero incardinati i nuovi specialisti di tutoraggio, che avrebbero come terminali i GLH di istituto, che però verrebbero integrati anche con una maggiore rappresentanza dei docenti curricolari e dovrebbero occuparsi di tutti i BES.

L'ipotesi è affascinante, ma dovrà fare i conti con alcuni grossi problemi. Innanzitutto i CTI sembrerebbero sostituire, almeno in parte, i GLIP e forse anche gli Uffici scolastici provinciali. I CTI dovrebbero, però, essere coordinati da un centro regionale (attualmente non previsto nella proposta) che assegna loro le risorse, come struttura intermedia fra i CTI e un Coordinamento interministeriale, affiancato da una Consulta nazionale sulla disabilità (che è, invece, prevista). Tutta questa organizzazione non è semplice da realizzare.

Appare interessante l'esplicitazione della necessità di valutazione triangolare, da parte degli utenti, da parte degli operatori delle singole scuole e da parte dei CTI. Ciò, però, presuppone l'individuazione analitica di alcuni indicatori di qualità: strutturali, di processo e di esito.

Sembra strano, invece, che non venga fatto alcun cenno al ruolo dei compagni come agenti di integrazione scolastica ed extrascolastica. A tal proposito, però, si prevede nella proposta l'intervento del volontariato sia a scuola che fuori. È innanzitutto indispensabile distinguere tra volontariato e altri soggetti del Terzo Settore come le cooperative sociali e le associazioni di promozione sociale, comprendenti quasi tutte le associazioni delle persone con disabilità e le loro famiglie.

Personalmente sono contrario al volontariato nelle scuole in orario scolastico, mentre lo ritengo opportuno nelle attività para ed extrascolastiche, perché si rischierebbe di aumentare il numero di persone in classe, mentre occorre stimolare sempre più la presa in carico del progetto inclusivo da parte dei docenti curricolari e dei compagni.

Altro problema di non poco conto è la gestione del passaggio dall'attuale sistema a quello proposto: si prevede, infatti, un periodo sperimentale che, secondo il mio giudizio, non potrà essere inferiore ai sei anni, periodo necessario per la conclusione dei primi corsi di laurea con l'obbligo di formazione iniziale di tutti i futuri docenti. In tale periodo occorre mantenere la continuità didattica almeno degli attuali docenti per il sostegno.

Le associazioni hanno da tempo proposto un aumento dell'obbligo di permanenza su posto di sostegno per i docenti di ruolo e un aumento della durata delle attuali supplenze annuali, per un periodo pari a un ciclo scolastico (ad esempio, triennio della scuola dell'infanzia, primo o secondo ciclo della scuola primaria, triennio della scuola secondaria di primo grado, ecc.), in modo da poter seguire lo stesso alunno.

Un altro problema fondamentale è quello relativo alla formazione obbligatoria in servizio degli attuali docenti curricolari sino a quando non entreranno in servizio i nuovi docenti curricolari. Senza questa formazione qualunque sperimentazione sarebbe destinata al fallimento.

Un ulteriore problema collegato a questo è quello della composizione delle classi: infatti, malgrado l'obbligo di 20 alunni per classe, si registrano ancora classi con 28 o 30 alunni; inoltre in queste classi spesso sono presenti più di due o tre alunni con disabilità, talvolta anche grave.

Se non si risolverà fattualmente questo problema, qualunque formazione iniziale o in servizio dei docenti curricolari risulterà

inutile, poiché nessun docente, per quanto in possesso di una solida preparazione, potrà seriamente farsi carico del progetto didattico degli alunni con disabilità. E così l'ipotesi iniziale e fondamentale della ricerca verrebbe vanificata. Infatti se, come attualmente troppo spesso avviene, gli alunni con disabilità verranno abbandonati a se stessi a causa dell'eccessivo affollamento delle classi, i genitori pretenderanno sempre più spesso di ottenere dai TAR il massimo delle ore di sostegno e la delega al solo sostegno che la ricerca vorrebbe superare sarà sempre più massiccia.

Bisognerà quindi impostare, con negoziati sindacali, un piano nazionale di formazione obbligatoria in servizio di tutti i docenti curricolari. Inoltre dovranno essere rispettati dagli Uffici scolastici regionali i parametri di 20, massimo 22 alunni per classe, e si dovrà evitare in modo drastico la concentrazione di più alunni con disabilità nella stessa classe.

Sarà necessario evitare sia l'uscita dalle classi di alunni con gravi disabilità per concentrarli in una sola classe, in palese violazione dei principi fondativi dell'inclusione scolastica; sia l'uso improprio dei docenti per il sostegno in supplenze di colleghi curricolari assenti quando l'alunno con disabilità, loro affidato, è presente a scuola.

Ribadisco che la proposta è assai interessante e non bisognerebbe farla affossare, ma per fare ciò occorre porre in essere tutte le condizioni indispensabili per renderla operativa allo scopo di realizzare una vera presa in carico del progetto di inclusione da parte di docenti curricolari preparati, sostenuti dai docenti altamente specializzati operanti presso i CTI.

Se le risorse attualmente esistenti non verranno ridotte, come invece sembra emergere dai programmi di tagli alla spesa del MIUR, l'ipotesi della ricerca sarà percorribile in via

sperimentale, anche se occorrerà precisare il ruolo che rivestiranno i docenti per il sostegno che rientrano nei normali posti disciplinari.

Se continueranno a supplire alla presa in carico dei docenti curricolari, non si farà alcun passo in avanti rispetto all'attuale situazione di delega ai soli docenti per il sostegno. Se, invece, essi saranno una risorsa stabile nelle singole scuole a sostegno dei colleghi curricolari e, nei casi più gravi, specie nei primi anni di scolarizzazione, anche a singoli alunni con disabilità, allora l'ipotesi della ricerca potrà prendere corpo e prefigurare il futuro di una nuova fase dell'inclusione in Italia, che veda protagonisti tutti i docenti di classe e i compagni.

Il Parlamento ci ripensi: i sordi non possono essere una minoranza linguistica costituzionalmente garantita

Il Senato ha approvato il 16 marzo 2011, e ha trasmesso alla Camera il 23 dello stesso mese, la proposta di legge n. 4207 con la quale si dettano «Disposizioni per la promozione della piena partecipazione delle persone sorde alla vita collettiva e il riconoscimento della Lingua dei Segni Italiana».

Si tratta di una proposta di legge interessante poiché ribadisce il diritto delle persone sorde all'integrazione scolastica, lavorativa e sociale, già assicurato per tutte le persone con disabilità dalla Legge-quadro n. 104/92, e lo inserisce nella logica di alcune Convenzioni europee e dei diritti umani sanciti dalla Convenzione ONU ratificata con L. n. 18/2009.

In particolare la proposta di legge conferisce notevole risalto al riconoscimento della Lingua Italiana dei Segni/LIS, un importante strumento di comunicazione per i sordi «segnanti», che è stato notevolmente enfatizzato in Italia negli ultimi anni, facendo

ridurre l'attenzione in precedenza attribuita all'oralismo, sostenuto con successo specie nell'Ottocento e Novecento da grandi studiosi italiani che hanno apportato notevoli benefici all'istruzione delle persone sorde.

L'attenzione riservata alla LIS è frutto dell'influenza giocata all'interno della Convenzione ONU da altri Paesi in cui la LIS rappresenta un mezzo di comunicazione quasi esclusivo e i minori sordi vengono ancora istituzionalizzati. In Italia questa importanza è meno sentita dalle famiglie e dai giovani, sia per la tradizione culturale di cui si è detto, sia per l'aumento della protesizzazione precoce, sia per la crescente diffusione degli impianti cocleari, che consentono alle persone sorde di migliorare enormemente la capacità percettiva uditiva e, grazie alla precoce riabilitazione logopedica, anche di parlare correntemente.

Quello che però colpisce nella proposta di legge è, nell'art. 1, comma 2, il riferimento come fonte costituzionale all'art. 6 della Costituzione, secondo il quale l'Italia tutela le «minoranze linguistiche». Il riferimento a tale norma costituzionale è, a mio avviso, improprio per diversi motivi:

1. Il concetto di «minoranza linguistica» è stato elaborato nel diritto internazionale con riferimento alle categorie politico-giuridiche di nazione, popolo, stato e stati composti da popolazioni di diverse lingue-madri, delle quali la maggioritaria è quella della nazione e le minoritarie vanno rispettate e tutelate grazie al principio del pluralismo linguistico. Anzi le «minoranze linguistiche», costituendo delle comunità coese al loro interno, vanno tutelate concretamente con il diritto a usare ufficialmente la propria lingua in tutti gli uffici pubblici, i cui dipendenti sono tenuti alla conoscenza e all'uso del bilinguismo, quello nazionale e quello delle minoranze, laddove esse siano presenti; così è in Valle

d'Aosta per il Francese, in Alto Adige per il Tedesco e il Ladino, in Friuli Venezia Giulia per lo Slavo e solo in queste regioni a statuto speciale. Nelle altre Regioni gli abitanti delle tre Regioni citate non possono pretendere che nei pubblici uffici i dipendenti conoscano e usino le lingue minoritarie. Invece il riferimento all'art. 6 della Costituzione relativo alla LIS, con il combinato disposto dell'art. 1, comma 3, della proposta di legge, creerebbe dei paradossi del tutto nuovi nel campo della tutela delle «minoranze linguistiche».

2. Tutte le persone sorde, «segnanti» e «oraliste» vengono accomunate in un'unica comunità, mentre gli «oralisti» pretendono di non essere accomunati ai «segnanti».
3. La sedicente «comunità sorda» non è concentrata su un certo territorio, ma è diffusa su tutto il Paese. Pertanto, se si dovesse applicare alla sedicente «comunità minoritaria sorda» l'art. 6 della Costituzione, si dovrebbe pretendere che in tutto il territorio nazionale venisse garantito in tutti gli uffici pubblici l'uso della LIS, con la conseguente necessità che Stato, Regioni ed Enti locali assicurino, a spese pubbliche, alle persone sorde la presenza di interpreti gestuali, di vocabolari della LIS, di telefoni con il display per la lettura delle persone sorde, ecc.
4. Ciò contrasterebbe con l'art. 3 della proposta di legge, che vieta per l'attuazione della legge nuove o maggiori spese che, invece, dovranno necessariamente essere sostenute proprio per garantire il rispetto di questa ipotetica minoranza linguistica. Anzi, in caso di inadempienza a tale diritto, le persone sorde «segnanti» potrebbero denunciare l'Italia sia alla Corte di Giustizia europea, sia alla Segreteria generale dell'ONU in forza delle Convenzioni europee e della Convenzione ONU, con conseguente condanna dell'Italia sia al

pagamento di multe, sia all'esposizione al ludibrio internazionale per il mancato rispetto delle minoranze linguistiche.

5. Se la LIS diventasse la lingua di una minoranza linguistica ai sensi dell'art. 6 della Costituzione, si dovrebbe tener presente che, malgrado il divieto di maggiori spese sancito nell'art. 3 della proposta di legge, tutti i sordi segnanti avrebbero facile gioco a ottenere dalla Corte costituzionale la declaratoria di incostituzionalità di tale art. 3, dal momento che è costante giurisprudenza della Corte — da ultima la Sentenza n. 80/10 — che il nucleo essenziale di un diritto costituzionalmente garantito non può essere insoddisfatto neppure per motivi di vincoli di bilancio.
6. Cosa diversa è invece l'interpretazione dell'art. 2 della proposta di legge, laddove sono indicate le materie che dovranno sviluppare i regolamenti attuativi della stessa con riguardo ai diritti ivi contenuti. Infatti, tutte le materie indicate sono già previste dalla nostra normativa e garantiscono alle persone sorde «segnanti», a spese delle Province, interpreti gestuali a scuola (lettera B), a spese delle università l'interprete gestuale durante le lezioni (lettera C), a spese della RAI-TV l'interprete gestuale in alcune trasmissioni di telegiornali (lettera D), a spese dello Stato interpreti nei giudizi (lettera E), a spese pubbliche l'attuazione degli articoli da 12 a 18 della L. n. 104/92 per l'inserimento scolastico e lavorativo (lettera F), a spese degli interessati l'accompagnamento di interpreti gestuali in tutti gli uffici pubblici, ragione per la quale la normativa assegna alle persone sorde l'indennità di comunicazione, indipendentemente dalle condizioni economiche. Piuttosto interessante è la lettera A del comma 1 dell'art. 2 della proposta di legge, dove si prevede la normazione puntuale

di interventi precoci in campo diagnostico, logopedico, protesico e educativo, attualmente previsti da numerose norme in modo generico e non vincolante, che dovranno, invece, prevedere sanzioni in caso di inadempienze.

E tali sanzioni saranno conseguenti alla qualificazione, prevista nella stessa lettera A di tali interventi, come «livelli essenziali di prestazioni sanitarie» ai sensi dell'art. 117, lettera «m», della Costituzione, cioè da realizzare in modo generalizzato e uniforme su tutto il territorio nazionale. Occorre evidenziare il costante riferimento in tutto il testo non solo alla LIS, come strumento comunicativo, ma anche a mezzi informatici e alla sottotitolazione, che amplia e ammodernizza i mezzi comunicativi per le persone sorde.

Appare interessante, sempre nella stessa norma, anche il riferimento alla procedura secondo cui i contenuti degli emanandi Regolamenti verranno formulati «sentite le associazioni di rilevanza nazionale per la tutela e la promozione dei diritti delle persone sorde, in ossequio dell'art. 18 della Costituzione sul pluralismo associativo».

In conclusione, se la Camera sopprimerà, nell'art. 1, commi 2 e 3, il riferimento all'art. 6 della Costituzione, non solo si eviterà un sicuro vizio di incostituzionalità di questa interessante proposta di legge, ma si avrà anche un articolato normativo snello e con alcuni spunti innovativi significativi, che spinge a chiederne l'immediata approvazione e l'immediata attuazione tramite la rapida emanazione dei regolamenti applicativi.

Bisogna dare atto alle due principali associazioni di tutela delle persone sorde italiane, l'ENS, l'Ente Nazionale Sordi per i sordi segnanti, e la FIADDA, le Famiglie Italiane Associate per la Difesa dei Diritti degli Audiolesi, di essere riuscite a contri-

buire a far formulare dal Parlamento questa interessante proposta di legge che, se verrà emendata dalla Camera come sopra auspicato, rappresenterà una tappa fondamentale del faticoso percorso per realizzare l'inclusione sociale delle persone sorde in Italia.³

I diritti alzano la voce

Già lo scorso anno, quando i tagli alle spese sociali cominciavano a mettere sempre più in pericolo le conquiste ottenute dalle persone con disabilità, dalle loro famiglie e dalle loro associazioni, ha avuto inizio un movimento spontaneo di base, denominato «I diritti alzano la voce», poiché appariva chiaro che la stagione dei diritti, costituzionalmente garantiti e riaffermati dalla Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2007, stava cedendo il passo, nell'agenda politica governativa e regionale, alla stagione della deresponsabilizzazione pubblica verso una delega crescente al Terzo Settore, secondo una logica caritatevole basata sul valore delle donazioni ai soggetti privati che dovrebbero realizzare «la società buona» di cui si parla nel *Libro bianco del Governo*.

A questa logica si è contrapposto il movimento di base «I diritti alzano la voce», che ha avviato una serie di iniziative culturali e politiche che sono culminate nella manifestazione del 23 giugno e proseguiranno in autunno con un convegno nazionale al quale prenderanno parte giuristi come Stefano Rodotà, Gustavo Zagrebelsky, Mauro Arena e Paolo Cendon.

Si riporta di seguito il comunicato stampa relativo alla manifestazione del 23 giugno.

Vogliamo risorse e politiche per i diritti delle persone con disabilità

di Pietro Barbieri* e Giovanni Pagano**

La Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap / FISH parteciperà attivamente — giovedì 23 giugno a Roma — alla grande manifestazione nazionale di protesta contro i tagli effettuati nell'ambito delle politiche sociali, indetta dal Forum del Terzo Settore e dalle varie organizzazioni aderenti alla Campagna «I diritti alzano la voce».

Vediamone le ragioni, in questo documento diffuso congiuntamente con la Federazione tra le Associazioni Nazionali delle Persone con Disabilità / FAND — che a sua volta aderirà alla manifestazione —, sottoscritto dai rispettivi presidenti nazionali Pietro Barbieri e Giovanni Pagano.

Risorse e politiche per i diritti delle persone disabili: è questa la netta e forte istanza che proviene, in modo compatto, dalle organizzazioni delle persone con disabilità. L'Italia spendeva già poco per il sociale: in rapporto al Prodotto Interno Lordo stanziava meno risorse della Polonia ed era al passo con la Bulgaria. Ora spende ancora di meno: smantellando un sistema pur minimo di protezione, si produrranno gravi ripercussioni sull'emarginazione, sull'impoverimento, sul rischio di istituzionalizzazione.

Da due anni, infatti, radicali e indiscriminati tagli alle politiche sociali hanno spinto verso un'ulteriore emarginazione un numero sempre maggiore di persone anziane o con disabilità. La cancellazione progressiva del Fondo per le Politiche Sociali e di quello per la Non Autosufficienza priverà di ogni assi-

³ Comunque occorre precisare che, all'inizio della seconda decade di giugno, la Commissione Affari sociali della Camera ha deciso di modificare il testo approvato al Senato, accogliendo le osservazioni critiche delle associazioni.

* Presidente nazionale della Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap/FISH.

**Presidente nazionale della Federazione tra le Associazioni Nazionali delle Persone con Disabilità/FAND.

stenza — dal 2012 — il 20% delle persone disabili al Nord, il 30% al Centro e il 50% al Sud. Uno scenario drammatico che penalizza le famiglie, sovraccaricandole e impoverendole ulteriormente.

I dati statistici pubblicati dall'Istat, secondo i quali il 25% della popolazione, in Italia, vive un'esperienza quotidiana di emarginazione, tenderanno inevitabilmente a modificarsi in peggio. Una prospettiva, questa, resa ancora più cupa, visti anche i tagli alle politiche per il lavoro dei soggetti disabili e le sempre più risicate risorse destinate alla scuola che stanno generando, di fatto, il ritorno alle «classi speciali».

Dal prossimo anno, infatti:

- il Fondo per le Politiche Sociali sarà cancellato e non arriverà più nulla alle Regioni;
- il Fondo per la Non Autosufficienza (già abrogato dal 2011) non verrà ripristinato;
- il Fondo per il Diritto al Lavoro delle persone disabili (Legge 68/99) sarà tagliato del 75%;
- la riduzione delle risorse sulla scuola sarà causa di rinnovati gravi disagi per gli studenti con disabilità.

A questo si aggiunga un'implacabile — quanto inefficace, costosa e infarcita di toni stigmatizzanti — crociata contro le presunte «false invalidità», che maschera, in modo malcelato, la volontà di tagliare le pensioni ai veri invalidi, a chi davvero ha vitale necessità di quei 250 euro mensili. Quotidianamente, infatti, si assiste a revoche indiscriminate di pensioni e indennità a persone gravemente disabili e oltre al danno si ingenera e rafforza un contenzioso giudiziario che ha raggiunto livelli endemici: sono quasi 400.000 le cause giacenti.

A carico dello Stato, intanto, dal 2009 al 2012 sono previste 800.000 verifiche e, nelle more di questa «biblica» campagna di controllo, l'INPS non riesce a gestire adeguatamente

l'ordinaria amministrazione, con i tempi di attesa del riconoscimento dell'handicap e dell'invalidità notevolmente allungatisi, nonostante gli interventi normativi e l'informatizzazione del sistema.

Contro la compressione dei diritti civili e umani delle persone anziane e con disabilità, chiediamo:

- il ripristino e l'adeguato finanziamento del Fondo per le Politiche Sociali;
- il ripristino e l'adeguato finanziamento del Fondo per la Non Autosufficienza o, in alternativa, l'introduzione normativa di una quota di riserva sul prelievo fiscale di Regioni e Comuni e sul cosiddetto Fondo Perequativo del federalismo fiscale;
- l'emanazione tempestiva dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale/LIVEAS, come da dettato costituzionale, per garantire il rispetto del diritto di cittadinanza in tutto il Paese;
- il ripristino integrale del Fondo per garantire percorsi di inserimento mirato al lavoro delle persone con disabilità;
- l'eliminazione di qualsivoglia disposizione di legge finalizzata alla reintroduzione delle classi speciali;
- la revisione della normativa relativa al riconoscimento e alla verifica delle minorazioni civili e alla concessione delle provvidenze economiche, a maggiore tutela e garanzia dei diritti delle persone con disabilità, la cui esigibilità è notevolmente peggiorata negli ultimi due anni.

La forma più subdola di discriminazione è quella omissiva. Consiste nel «dimenticarsi» delle risorse e delle soluzioni che possono consentire alle persone di vivere dignitosamente, con pari opportunità, nella collettività di cui sono parte.

Contrastiamo anche questa inaccettabile declinazione dei comportamenti discriminatori!