

# Aggiornamenti normativi

a cura di Salvatore Nocera

news

## A che punto siamo con l'inclusione scolastica, a vent'anni dalla Legge Quadro?

### I dati numerici

A chi vuole indagare il fenomeno si presenta in crescita numerica ma, a mio avviso, in decrescita qualitativa e culturale. Siamo ormai arrivati ad oltre 196.000 alunni frequentanti le scuole statali, cui si aggiungono circa 10.000 frequentati le scuole paritarie e circa 15.000 frequentanti l'università. Inoltre occorre tenere presente che di questi circa 15.000 sono studenti stranieri con disabilità.

Gli insegnanti per le attività di sostegno sono quasi 100.000 e numerose decine di migliaia sono gli assistenti per l'autonomia e la comunicazione assegnati dagli Enti locali; a questi si aggiungono alcune migliaia di incarichi assegnati ai collaboratori scolastici per l'assistenza igienica degli alunni con disabilità più gravi.

La normativa nazionale e regionale rimane sempre ad alti livelli di formulazione dei diritti, rafforzati dalla costante attenzione della Magistratura, anche costituzionale, e dall'entrata in vigore della *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, ratificata con l. n. 18/09.

## Le contraddizioni indotte

A fronte di questi dati incoraggianti, però, si debbono rilevare alcune situazioni che stanno modificando seriamente il modello italiano di inclusione, dovute soprattutto ai crescenti tagli alla spesa sociale. Tali tagli stanno anche determinando un notevole cambiamento culturale nelle famiglie e negli operatori, soprattutto quelli scolastici, che offuscano il disegno che, a partire dalla fine degli anni Sessanta e sino alla fine degli anni Novanta, si era venuto realizzando in Italia.

Infatti i crescenti tagli alla spesa pubblica e le coeve riforme Moratti (2003), Fioroni (2007) e Gelmini (2008 e seguenti) hanno determinato un sovraffollamento pauroso nelle classi. Conseguentemente i docenti curricolari non hanno più avuto la possibilità di occuparsi degli alunni con disabilità, come invece è avvenuto fin dalle origini, e gli alunni, specie quelli con maggiori difficoltà, sono stati emarginati in classe o mandati fuori dalla classe con assistenti e bidelli.

A ciò hanno reagito le famiglie con ricorsi sempre crescenti alla Magistratura, che ha enucleato in modo ineccepibile il diritto allo studio degli alunni con disabilità come diritto costituzionalmente garantito e non compri-

mibile per soli motivi di tagli ai bilanci. In tal senso è illuminante la Sentenza della Corte costituzionale n. 80/10.

Però la «via giudiziale all'inclusione scolastica» ha prodotto degli effetti indotti non voluti e fortemente distorsivi. Infatti le famiglie, abbandonate dai docenti curricolari, hanno richiesto e ottenuto un numero sempre più elevato di ore di sostegno per i propri figli, talora sottraendole agli altri, sino addirittura a pervenire ad alcune pronunce che assegnano le ore di sostegno per tutta la durata dell'orario scolastico.

Tutto ciò ha provocato un continuo allontanamento dei docenti curricolari dalla formazione per l'inclusione scolastica (com'era invece avvenuta nei primi anni Settanta, quando non esistevano ancora gli insegnanti per il sostegno, e negli anni Ottanta-Novanta, quando si rinnovarono i corsi di specializzazione e di aggiornamento specie per l'inclusione nelle scuole secondarie di secondo grado con la Sentenza della Corte cost. n. 215/87).

Ciò ha determinato una crescente delega dell'inclusione ai soli docenti per il sostegno che, a sua volta, ha incrementato una sempre maggiore richiesta di ore di sostegno sia da parte delle famiglie sia da parte delle scuole, con un'impressionante crescita sia delle certificazioni di disabilità, sia delle sentenze che assegnavano crescenti numeri di ore di sostegno. Ma questa crescita spropositata delle ore di sostegno, esplosa a partire dall'inizio degli anni Duemila, è divenuta inarrestabile con l'introduzione dei Patti di stabilità, formalizzati in modo rigidissimo con l'art. 64 della L. n. 133/08, che rende personalmente responsabili i Dirigenti degli uffici scolastici regionali e ministeriali dello sfioramento dei budget fissati annualmente.

La conseguenza è stata un incremento dei ricorsi giurisdizionali; infatti i Dirigenti, non

potendo sfiorare i budget loro assegnati per le ore di sostegno, erano costretti a cedere solo in presenza di una sentenza che aumentava il numero delle ore di sostegno. Di conseguenza, paradossalmente, vi sono oggi alcuni Dirigenti disponibili ad aumentare le ore per evidenti esigenze didattiche che si augurano, per venire incontro alle giuste richieste delle famiglie, che queste promuovano azioni giudiziarie.

Tali azioni sono notevolmente agevolate da una visione fondamentalmente medicalizzata del processo di inclusione. Infatti gli avvocati, per avere maggiori probabilità di successo, hanno basato la richiesta delle ore aggiuntive non su esigenze didattiche, difficilmente dimostrabili, ma su esigenze di salute, trattandosi di alunni che, come stabilisce l'art. 3, comma 1, della l. n. 104/92, «hanno una minorazione stabilizzata o progressiva». Quindi l'inclusione ormai si basa sempre meno sui progetti didattici e sempre più sulle diagnosi cliniche: questo è lo snaturamento maggiore che la cultura dell'inclusione ha subito e non si vedono a breve possibili correzioni, dal momento che tali nuovi orientamenti culturali indotti dalla logica dei procedimenti giurisdizionali stanno divenendo cultura corrente tra le famiglie e, in modo più preoccupante, tra i Dirigenti scolastici e i docenti.

La situazione rischia di divenire definitiva e irreversibile a seguito del Disegno di legge di stabilità per il 2013, laddove all'art. 3, comma 33, si stabilisce che le valutazioni delle diagnosi funzionali vengano sottratte alle unità multidisciplinari delle AASSLL, composte di professionisti, come neuropsichiatri infantili, psicologi, terapisti della riabilitazione, educatori, in grado di valutare non solo le funzioni compromesse ma anche le potenzialità latenti, per attribuirle alle Commissioni dell'INPS, composte da soli medici-legali.

## Proposte per ritornare alla cultura delle origini

Mario Tortello, fondatore della rivista torinese «Handicap & scuola», purtroppo prematuramente scomparso, soleva dire: «in presenza di tali derive sanitarie riprendiamoci la pedagogia». Ed è da qui che bisogna ripartire e conseguentemente ristabilire le condizioni che consentiranno alla pedagogia di tornare a essere la linfa ispiratrice del rilancio della qualità dell'inclusione scolastica in Italia. Le associazioni, specie quelle aderenti alla FISH, da tempo hanno avanzato al Ministero dell'Istruzione alcune proposte che qui sintetizzo:

- È indispensabile che le classi frequentate da alunni con disabilità abbiano un numero non elevato di alunni. Si era ottenuto nel '99 il dm n. 141 che fissava a 20 il tetto massimo di alunni in una classe ove era presente un alunno con grave disabilità e a 25 quello in presenza di un alunno con disabilità lieve. La riforma Gelmini ha abrogato tale norma e le associazioni hanno ottenuto solo l'art. 5, comma 2, del dpr n. 81/09 nel quale si stabilisce che «di norma» le classi iniziali (e per logica quelle successive) frequentate da alunni con disabilità «possono essere composte da 20 alunni». Le associazioni allora si sono appellate all'art. 4 dello stesso dpr che consente in via eccezionale di superare tale tetto del 10%, e cioè di 2 unità, e quindi si è trasformato il «possono in debbono». Tuttavia non si è ancora ottenuta una norma precisa sul numero massimo di alunni con disabilità presenti; la cm n. 61/2012 invita i Dirigenti scolastici a non superare il numero di 20 alunni in presenza di un alunno con grave disabilità o due con disabilità non grave. È però un invito e, probabilmente, stavolta ci si rivolgerà alla Magistratura perché chiarisca anche questo fondamentale

aspetto del diritto allo studio degli alunni con disabilità.

- Gli insegnanti curricolari devono tornare a essere il soggetto cui affidare fondamentalmente la presa in carico del progetto di inclusione, purché siano messi nella condizione di farlo. La prima condizione è avere classi non numerose. La seconda e fondamentale condizione è che abbiano una formazione iniziale e obbligatoria in servizio sulla didattica dell'inclusione. Quanto alla formazione iniziale le associazioni sono in parte riuscite a ottenere l'obbligo di 31 crediti universitari formativi, pari a circa un semestre, però per i soli docenti della scuola dell'infanzia e primaria (dm n. 249/10, art. 13); per quelli di scuola secondaria solo sei crediti, che si chiede fortemente vengano portati alla pari con gli altri. Per la formazione obbligatoria in servizio, specie per conoscere i problemi educativi degli alunni con disabilità che di anno in anno si trovano in classe, si brancola ancora nel buio.

La terza condizione indispensabile è la continuità di docenti per il sostegno. Purtroppo tale condizione oggi è quasi inesistente a causa delle norme di stato giuridico dei docenti. Infatti i docenti di sostegno di ruolo possono lasciare con un trasferimento la classe al massimo dopo cinque anni (talora ridotti a tre se hanno frequentato un corso di specializzazione durante il servizio); quelli precari sono soggetti annualmente a cambiare sede con gravissime conseguenze specie per gli alunni con disabilità intellettive che necessitano di molto tempo per trovare una buona sintonia con i docenti. Su questo aspetto le associazioni hanno formulato diverse proposte: dall'aumento degli anni di permanenza sul sostegno per i docenti di ruolo a una maggiore durata degli attuali incarichi annuali per i precari,

sino a pervenire alla richiesta di costituzione di un'apposita classe di concorso di sostegno, che quindi venga seguita da docenti che fanno una ben precisa scelta professionale.

- A queste condizioni se ne aggiungono altre esterne alla scuola, come la garanzia dei trasporti gratuiti, l'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoperceptive che purtroppo interessano ancora circa il 50% delle scuole, la presenza di assistenti per l'autonomia e la comunicazione forniti dagli Enti locali, che però spesso difettano per numero e per formazione, specie a causa dei recenti tagli alla spesa degli stessi.
- Ma la condizione di fondo rimane pur sempre un cambiamento culturale che rimetta al centro dei problemi l'aspetto pedagogico. Se non si recupera il senso del valore didattico dell'inclusione da parte dei Dirigenti scolastici, dei docenti e delle famiglie, le altre imprescindibili condizioni non riusciranno a realizzarsi.

È inutile nasconderselo: si è perduta la spinta propulsiva della fine degli anni Sessanta-primi anni Settanta; l'inclusione in buona parte è sentita non più come un'occasione di rinnovamento della didattica e della scuola, ma come un fatto burocratico di mero rispetto formale delle norme; non è più sentita come la conquista corale di una comunità che si rinnova, ma come l'attuazione di un diritto egoistico da parte delle famiglie e di un peso da parte dei docenti.

Ovviamente non tutti i docenti e non tutte le famiglie la pensano così: soprattutto i docenti delle scuole dell'infanzia e primarie e alcune famiglie educate dalle associazioni credono alla necessità di unire tutte le forze per migliorare la scuola e con essa la qualità dell'inclusione; però la maggioranza non è stata ancora contagiata da questa sete di cambiamento radicale e quindi non si

impegna a sostegno delle minoranze che, invece, lavorano quotidianamente per questo rinnovamento.

Senza questo recupero di coscienza corale da parte della società, sarà difficile o almeno molto faticoso fare breccia nella classe politica che dovrà emanare le norme necessarie alla realizzazione di questi cambiamenti. Poiché siamo in pochi a credere in ciò, dobbiamo fare proseliti. È una questione di fede laica nella dignità delle persone umane, specie quelle più deboli. Certo le condizioni finanziarie non ci aiutano e quelle di morale pubblica di parte significativa della classe politica ci ostacolano. Però, come ci disse Sergio Neri prima di lasciarci, «andate avanti voi che ci credete. Sono certo che cammin facendo il nostro gruppo si ingrosserà in tutto il Paese».

## **Intesa tra MIUR e Ministero della Salute per migliorare la qualità dell'inclusione scolastica**

### **Scuola-ASL-Enti locali: coordinamento e compiti**

Generalmente le più importanti iniziative normative del MIUR per migliorare la qualità dell'inclusione scolastica vengono prese in estate e di conseguenza l'opinione pubblica stenta a prenderne visione subito. Così è avvenuto per le Linee-guida per l'inclusione scolastica emanate il 4 agosto 2009 e così è avvenuto per l'Intesa tra il MIUR e il Ministero della Salute per migliorare la qualità dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con disturbi specifici di apprendimento, sottoscritta il 12 luglio 2012, ma pubblicata il 4 agosto 2012.

Cercherò quindi di analizzarne i contenuti per divulgarli e far sì che, con l'appoggio dell'opinione pubblica, essi possano trovare attuazione al più presto. L'Intesa ha un *am-*

*pio preambolo* che richiama la normativa di riferimento, a partire dalle norme costituzionali, passando per la normativa relativa ai compiti del Ministero della Salute e delle AASSLL, nonché del MIUR e delle scuole autonome, pervenendo alle più recenti norme fondamentali tra cui la *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, ratificata dall'Italia con L. n. 18/2009.

Seguono alcune *Premesse* in cui si evidenzia la *necessità di azioni coordinate e congiunte* tra i due Ministeri e le loro articolazioni operative locali per la realizzazione dei diritti costituzionali degli alunni con disabilità e con disturbi specifici di apprendimento.

Prima osservazione è che l'Intesa non si occupa solo degli alunni con disabilità, ma anche di quelli con DSA e *avrebbe dovuto riguardare tutti i casi di difficoltà di apprendimento*, seguendo la logica degli ICF cui l'Intesa fa espresso riferimento, giacché attualmente questi ultimi non fruiscono di alcun servizio di supporto né in risorse umane né materiali. Interessante in tal senso una recentissima ricerca del prof. Gabriel Levi il cui testo è stato distribuito durante la riunione di luglio dell'osservatorio Ministeriale sull'inclusione scolastica.

L'Intesa è snella e si sviluppa in sette articoli, il primo dei quali dichiara le Premesse parte integrante dell'Intesa; l'art. 2 sottolinea invece la necessità di realizzare iniziative congiunte per la presa in carico del progetto globale di inclusione scolastica da parte dei due Ministeri.

*Sarebbe stato opportuno coinvolgere anche il Ministero delle politiche sociali*, che pure ha potere di indirizzo sui livelli essenziali dei diritti sociali nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, ai quali le norme richiamate in premessa attribuiscono numerosi compiti di «supporto organizzativo» per l'inclusione scolastica. Ci si augura che *al più presto questa assenza sia colmata*.

L'art. 3 è fondamentale perché elenca i compiti comuni e specifici dei due Ministeri. Compiti comuni sono:

- la revisione delle rispettive normative per potenziarle in funzione del miglioramento dell'inclusione scolastica;
- la revisione dell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008 sull'accoglienza degli alunni con disabilità che ha introdotto notevoli miglioramenti rispetto alle procedure della L. n. 104/92 circa le certificazioni ai fini scolastici e l'organizzazione della scuola; in realtà qui si tratta non solo di rivederla, ma anche di attuarla, poiché tale Intesa non ha mai avuto attuazione;
- il monitoraggio comune per migliorare le modalità e la sicurezza delle certificazioni;
- la ridefinizione delle norme e delle procedure che regolano il servizio di istruzione domiciliare; ciò impone ai due Ministeri di rivedere l'Intesa del 24 ottobre 2003 che ha previsto l'obbligo di una precedente degenza ospedaliera di almeno 30 giorni per poter accedere a tale servizio, mentre l'art. 12, comma 9, L. n. 104/92 prevede solo una prognosi di assenza per almeno 30 giorni dalla frequenza scolastica;
- la definizione di interventi per l'individuazione precoce delle disabilità in età prescolare; infatti l'individuazione in età successive, come attualmente troppo spesso avviene, pregiudica la prevenzione anche nel campo dell'istruzione;
- la collaborazione tra le strutture locali dei due Ministeri e delle AASSLL e delle scuole autonome;
- l'adozione dei criteri degli ICF dell'OMS; questo è un impegno importante, dal momento che questi criteri sono ormai divenuti obbligatori per il nostro sistema in forza non solo di norme secondarie ma anche della Convenzione ONU; il MIUR ha già avviato progetti sperimentali in molte scuole tramite il programma «I Care» e ora

si tratta di estenderlo a tutte le scuole per migliorare la formulazione delle diagnosi funzionali e dei Piani educativi individualizzati;

- la creazione di pacchetti formativi rivolti alle scuole e alle famiglie sulle problematiche dell'inclusione scolastica; qui potrebbe collocarsi una campagna formativa seria sugli ICF e sulla formazione iniziale dei futuri docenti curricolari, nonché su quella obbligatoria in servizio, sugli aspetti didattici dell'inclusione scolastica;
- la realizzazione di ricerche comuni;
- l'attuazione di scambi di informazioni, anche telematici;
- il coinvolgimento delle associazioni per sensibilizzare gli operatori dei due ambiti e le famiglie.

Seguono quindi gli *impegni specifici* assunti da ciascun Ministero. Il MIUR si impegna a:

- promuovere reti di scuole che facilitino l'organizzazione dell'inclusione, migliorandone la qualità e riducendone i costi;
- attivare un efficace servizio di rilevazione dati;
- far collaborare i Centri di supporto organizzativo CTS, che svolgono consulenze a livello locale, con le AASSLL;
- favorire la partecipazione del proprio personale a corsi di formazione organizzati dagli organismi sanitari e all'organizzazione di propri aperti agli operatori delle AASSLL, finalizzati all'inclusione scolastica. In realtà la possibilità di corsi simili era già prevista dall'art. 13, comma 7, L. n. 104/92, ma prevederla nell'Intesa la rende di imminente attuazione.

Il Ministero della Salute si impegna a:

- collaborare con le Regioni per il coinvolgimento delle AASSLL agli interventi comuni previsti dall'Intesa; infatti ormai le

AASSLL dipendono dalle Regioni e quindi è necessario l'intervento di queste, stimolato dal Ministero della Salute, per coinvolgere le AASSLL nell'attuazione delle finalità dell'Intesa;

- migliorare le modalità di accertamento diagnostico;
- assicurare la presenza di almeno un operatore delle AASSLL nei gruppi di lavoro che formulano i documenti necessari all'inclusione e alla valutazione dei risultati. È questa una modifica riduttiva rispetto a quanto previsto dalla L. n. 104/92, che prevede la presenza di équipe, resasi necessaria dalle assenze sempre più frequenti causate dai tagli alla spesa sanitaria e che talora lasciano completamente sola la scuola nelle valutazioni necessarie per formulare corretti interventi didattici;
- garantire che gli interventi di riabilitazione si svolgano in orario extrascolastico; è questo un punto molto importante perché specie al Sud questa è una prassi assai diffusa che crea talora conflitti tra scuola e ASL, con spreco di risorse, ad esempio ore di sostegno rimaste inutilizzate per la concomitanza degli interventi riabilitativi;
- ottimizzare le nuove tecnologie per migliorare l'inclusione;
- favorire la partecipazione degli operatori delle AASSLL ai corsi congiunti di formazione.

L'art. 4 prevede la costituzione di un Gruppo paritetico di coordinamento di due membri per ciascun Ministero al fine di garantire la realizzazione operativa dell'Intesa, avvalendosi anche di gruppi di lavoro misti con le associazioni. L'art. 5 fissa presso la Direzione Generale per lo Studente del MIUR la Segreteria operativa del Gruppo per rendere operativa l'Intesa. Ovviamente tutte queste attività non debbono comportare nuovi o

maggiori oneri per lo Stato, come stabilito dall'art. 6. L'art. 7 fissa in 3 anni, rinnovabili, la durata dell'Intesa a decorrere dal 12 luglio 2012, data di sottoscrizione.

Adesso dunque l'importante è che l'Intesa venga applicata subito; data l'eliminazione del piano per le persone non autosufficienti dal recente decreto Balduzzi sulla sanità in

campo generale, questa Intesa costituisce un fatto normativo concreto che certamente giova almeno agli alunni non autosufficienti. Sarà insomma importante un collegamento di funzionamento tra gli attuatori dell'Intesa e l'Osservatorio scolastico del MIUR, in cui le associazioni sono disponibili a fare la loro parte.