



Ufficio di Presidenza
integrato dai rappresentanti dei
Gruppi parlamentari della
7^a Commissione del Senato
*-Istruzione pubblica, beni culturali,
ricerca scientifica, spettacolo e sport-*

martedì 2 luglio, alle ore 14.30

Audizione informale

in merito allo schema di decreto legislativo
concernente disposizioni integrative e correttive
al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante:

*"Norme per la promozione e l'inclusione scolastica degli studenti
con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180
e 181, lettera c) della legge 13 luglio 2015, n. 107"*

(Atto del Governo n. 86)

.

SNALS CONFSAL

Sindacato Nazionale Autonomo Lavoratori Scuola
Via Leopoldo Serra, 5
ROMA

LO SNALS CONFESAL ringrazia per l'occasione di partecipazione e confronto su una tematica fondamentale per la scuola e l'intera società civile. Apprezza il metodo. Condivide anche alcune delle iniziative di modifica di leggi e decreti che interessano la scuola. E' attento alle proposte e segue con attenzione le discussioni per proporre i suoi contributi, frutto di analisi e di confronto con chi nella scuola e per la scuola lavora. Nel caso di specie valuta positivamente le disposizioni integrative e correttive contenute nello Schema di decreto legislativo che modifica il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107".

Lo Snals Confesal arriva in audizione dopo altri enti, rappresentanti, associazioni. Ha letto tutti i contributi e perciò non esporrà, a sua volta, i medesimi aspetti positivi o le medesime criticità già poste all'attenzione di codesta Commissione. Si limita a farne un elenco parziale e alla fine proporrà delle raccomandazioni su alcuni punti che gli sono sembrati degni di attenzione e di approfondimento. Uno, in particolare, il terzo: se non superano tutte le inefficienze, le prestazioni e le competenze definite nell'art. 3 rimarranno un testo inevaso, come lo è stato fino ad oggi

GLI ASPETTI POSITIVI

- La disabilità è data non solo e non tanto dalle condizioni di salute della persona ma da quanto il contesto sia in grado di garantire la massima autonomia e uguaglianza.
- La valorizzazione e il riconoscimento del protagonismo delle Istituzioni Scolastiche nella progettazione dei percorsi di inclusione,
- La richiesta delle risorse è avanzata da chi è vicino alla persona con disabilità, meglio ne conosce la storia, le potenzialità e i bisogni.
- La valorizzazione della componente socio-psicologico-riabilitativa rispetto a quella medico-sanitaria nelle Unità di Valutazione Multidisciplinari .
- Insistenza sull'ICF per l'accertamento della disabilità
- la formulazione del Profilo di Funzionamento che, al fine di favorire "*il diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile*", sia stata introdotta, all'interno del GLO, la possibilità di collaborazione dello stesso soggetto con disabilità.
- Intervento sui Gruppi per l'Inclusione Territoriale.

LE CRITICITA'

- L'invarianza di spesa e il rispetto del limite dell'organico docente e ATA.
- Nella redazione del Profilo di funzionamento partecipa il DS "*ovvero un docente specializzato sul sostegno didattico*". Non è singolare la subordinazione della competenza professionale specifica ad una rappresentanza istituzionale (art.5 c.4 lettera c)?
- L'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica (art.15) non prevede la partecipazione delle associazioni professionali e delle organizzazioni sindacali,
- La formazione iniziale per l'accesso al titolo e la formazione in servizio

LE RACCOMANDAZIONI DELLO SNALS CONFESAL

Perché lo Snals propone delle Raccomandazioni? Perché ritiene che al di là degli aspetti positivi e delle criticità presenti nel decreto correttivo (ed anche nel precedente decreto 66/2017) è necessario creare le condizioni perché le norme introdotte possano funzionare e produrre effetti.

Spesso assistiamo a leggi bloccate, non solo per la loro farraginosità quanto per il sistema di pesi e contrappesi che di fatto costituisce un blocco.

Anche il decreto inclusione non è, perciò, una rivoluzione copernicana per la disabilità a scuola, come è stato affermato. Introduce dei miglioramenti, anche significativi, si presta a critiche anche fondate, ma soprattutto non interviene su un principio: per realizzare le riforme bisogna favorire le occasioni per il cambiamento e creare condizioni di fattibilità.

1. La 1^a raccomandazione. La continuità didattica.

L'art. 14 co. 3 del decreto correttivo recita:

Al fine di agevolare la continuità educativa e didattica di cui al comma 1 e valutati, da parte del dirigente scolastico, l'interesse della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente e l'eventuale richiesta della famiglia, per i posti di sostegno didattico, possono essere proposti ai docenti con contratto a tempo determinato e con titolo di specializzazione per il sostegno didattico di cui all'articolo 12 ulteriori contratti a tempo determinato nell'anno scolastico successivo, ferma restando la disponibilità dei posti e le operazioni relative al personale a tempo indeterminato, nonché quanto previsto dall'articolo 1, comma 131, della citata legge n. 107 del 2015. Le modalità attuative del presente comma sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, anche apportando le necessarie modificazioni al regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 13 giugno 2007, n. 131.

La norma confligge con le disposizioni vigenti, produce conflitti tra tutti gli attori (DS, famiglia, docente), crea disparità tra docenti t.d. e t.i. (perché ad un docente in utilizzo o in assegnazione provvisoria non potrebbe essere proposta la stessa cosa?), reintroduce - surrettiziamente- quella "chiamata diretta" introdotta dalla legge 107/2015 e ormai archiviata. Infine cita ancora una norma che non è più in vigore (l'articolo 1, comma 131, della legge n. 107 del 2015 è stato abrogato dalla legge 96/2018).

L'obiettivo della "continuità didattica e educativa" è condivisibile, ma si garantisce altrimenti, con la stabilizzazione dei posti e le immissioni in ruolo.

Dai dati forniti dall'Ufficio legislativo, emerge che nell'anno scolastico 2018/2019, su un organico complessivo di 141.412 unità, ben 41.332 erano posti di sostegno in deroga.

E' questo il vero problema della discontinuità didattica. Senza la conversione in organico di diritto non potrà mai essere garantita la continuità didattica.

2. La 2^a raccomandazione. - Che cosa accade con la richiesta della scuola e l'assegnazione dei posti di sostegno da parte dell'Ufficio scolastico?

Art. 10 del decreto correttivo - Individuazione e assegnazione delle misure di sostegno -

1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 15, commi 4 e 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, il dirigente scolastico, raccolte le osservazioni e i pareri del GLI, sentito il GIT, tenendo conto delle risorse didattiche, strumentali, strutturali presenti nella scuola, nonché della presenza di altre misure di sostegno, al fine di realizzare un ambiente di apprendimento favorevole allo sviluppo

dell'autonomia delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, invia all'ufficio scolastico regionale la richiesta complessiva dei posti di sostegno.

2. L'ufficio scolastico regionale assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno.

3. Il dirigente scolastico, in tempo utile per l'ordinato avvio dell'anno scolastico, trasmette sulla base dei PEI, di cui all'articolo 7, comma 2, la richiesta agli enti preposti all'assegnazione delle misure di sostegno ulteriori rispetto a quello didattico.

Il dirigente invia all'ufficio scolastico regionale la richiesta complessiva dei posti di sostegno e l'Ufficio assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno (Art. 10, co. 1-3 -vedi sopra).

Ma prima il Gruppo per l'Inclusione Territoriale (GIT) - nominato dallo stesso Ufficio - conferma la richiesta inviata dal dirigente scolastico all'ufficio scolastico regionale relativa al fabbisogno delle misure di sostegno ma può esprimere su tale richiesta un parere difforme (art. 9, co.4 -vedi sotto-).

Art. 9 co.4. Per ciascun ambito territoriale provinciale, ovvero a livello delle città metropolitane maggiori, è costituito il Gruppo per l'Inclusione Territoriale (GIT). Il GIT è composto da personale docente esperto nell'ambito dell'inclusione, anche con riferimento alla prospettiva bio-psico-sociale, e nelle metodologie didattiche inclusive e innovative. Il GIT è nominato con decreto del direttore generale dell'ufficio scolastico regionale ed è coordinato da un dirigente tecnico o da un dirigente scolastico che lo presiede. Il GIT conferma la richiesta inviata dal dirigente scolastico all'ufficio scolastico regionale relativa al fabbisogno delle misure di sostegno ovvero può esprimere su tale richiesta un parere difforme. Agli oneri relativi al personale docente di cui al presente comma, si provvede ai sensi dell'articolo 20 comma 4.

Non sembra che le ore di sostegno le decida chi sta accanto allo studente e addirittura si decidano insieme a lui quando maggiorenne.

E se il GIT esprime un parere difforme? Il parere è vincolante o consultivo?

3. La 3^a raccomandazione. - L'art. 3 di entrambi i decreti: se non si superano tutte le inefficienze, rimarrà un testo senza effetto, come lo è stato fino ad oggi.

Nella relazione illustrativa del decreto correttivo, nella prima pagina, sono definite le materie di intervento:

Il decreto legislativo nell'ambito della strategia della promozione dell'inclusione recupera e mette a sistema interventi a sostegno dell'inclusione scolastica, per armonizzare e valorizzare le politiche e la cultura inclusiva di tutti gli attori coinvolti, intervenendo in particolare sulla revisione delle modalità e dei criteri di certificazione, la ricognizione delle prestazioni riguardanti l'inclusione scolastica previste dalla normativa vigente, la modificazione della formazione iniziale degli insegnanti di sostegno, e l'obbligo di formazione sulle tematiche dell'inclusione per il personale della scuola.

3a .“Le prestazioni e le competenze” trattate nell'art. 3 - sia del d.lgs n. 66/2017 sia del decreto correttivo - sono rimaste in concreto le stesse.

Lo Snals ritiene un grave vulnus alla promozione dell'inclusione che il Governo non abbia voluto (potuto) assumersi la responsabilità di interventi più efficaci e coraggiosi nel garantire il rispetto della normativa vigente da parte di Stato ed Enti territoriali.

Cambiare la prospettiva dell'inclusione vuol dire intervenire sull'intero sistema , su tutti gli attori coinvolti.

Il d.lgs 66/2017 e il decreto correttivo prevedono che sia lo Stato a provvedere:

- a) all'assegnazione nella scuola statale dei docenti per il sostegno didattico;
- b) alla definizione dell'organico del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA);
- c) all'assegnazione, nell'ambito del personale ATA, dei collaboratori scolastici nella scuola statale anche per lo svolgimento dei compiti di assistenza previsti dal profilo professionale,
- d) all'assegnazione alle scuole di un contributo economico, parametrato al numero degli alunni/e con disabilità accolti ed alla relativa percentuale rispetto al numero complessivo dei frequentanti

Gli organici docenti di sostegno (n. 141.412 nell'a.s. 2018-2019) sono del tutto insufficienti per far fronte alle esigenze di quasi 250 mila alunni con disabilità - su un totale di poco più di 7 mln e mezzo di alunni - e per garantire pienamente il diritto allo studio, la continuità didattica, la qualità dell'offerta formativa.

a. s. 2018-2019	
scuola	posti di sostegno
Infanzia	21.434
Primaria	89.029
secondaria di 1^ grado	66.823
secondaria di 2^ grado	68.437

Come si assegna alle scuole l'organico docenti di sostegno?

(dalla nota MIUR n. 422 del 18 marzo 2019 su Dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2019/2020)

Posti di sostegno

Le SS.LL., in accordo con le Regioni, gli Enti locali e gli altri livelli Istituzionali competenti, individueranno modalità di equilibrata distribuzione delle risorse professionali e materiali utili per l'integrazione degli alunni disabili, anche attraverso la costituzione di reti di scuole sempre tenendo conto della sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010 della Corte Costituzionale. Le classi delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità, sono costituite secondo i criteri e i parametri di cui all'art. 5 del Regolamento sul dimensionamento. Si raccomanda la massima attenzione nella costituzione delle classi iniziali con alunni disabili, nel rispetto di quanto previsto dal D.P.R. 81/09 art. 5 comma 2. ...

Gli operatori della Scuola, tutti, sanno che non è così. Da sempre. Le richieste delle scuole sono spesso disattese per mancanza di risorse o perché "i numeri dell'organico" non lo consentono

Accordo tra USR ed Enti territoriali, equilibrata distribuzione delle risorse professionali e materiali, rispetto della sentenza 80/200 della Corte Costituzionale, composizione delle classi Parole vuote, frasi inconsistenti.

Gli studenti con disabilità sono raddoppiati in tutto il Paese, raggiungendo ormai il 2,9% del totale (erano il 2,3 % nell'a.s. 2011-2012).

Sono cresciute anche le certificazioni di disabilità Ognuna di queste comporta una spesa media di 33 mila euro l'anno.

Dai dati Istat emerge che l'8,5 % delle famiglie di alunni con bisogni (scuola primaria) ha presentato un ricorso al tribunale civile o amministrativo per avere un maggiore numero di ore di sostegno... Nel 2016-2017 - questi sono dati Miur - ci sono state 24 sentenze sul tema in Campania, 30 sentenze e 12 ordinanze in Lombardia, 228 sentenze e 175 ordinanze in Sicilia con un ripristino, qui, di 2.292 ore di sostegno.

Per il personale ATA, al di là di nuovi compiti e nuove responsabilità, non si possono superare né il limite di dotazione organica né il limite di autorizzazione di spesa e delle altre risorse.

Compiti di assistenza: svolgerli nell'ambito delle risorse umane disponibili e assegnate a ciascuna istituzione scolastica.

Definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale: previsione di specifici percorsi formativi nei limiti dell'autorizzazione di spesa e delle altre risorse.

Attività di formazione del personale ATA: il piano nazionale di formazione individua, nell'ambito delle risorse disponibili, anche le attività formative per l'ATA al fine di sviluppare, in coerenza con i profili professionali, le competenze sugli aspetti organizzativi, educativo-relazionali e sull'assistenza di base.

Anche gli Enti territoriali, nei limiti delle risorse disponibili, provvedono ad assicurare quanto di loro competenza:

- a) gli interventi necessari per garantire l'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale,
- b) i servizi per il trasporto per l'inclusione scolastica,
- c) l'accessibilità e la fruibilità fisica, senso percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle istituzioni scolastiche statali.

Un siffatto sistema è disorganizzato, frammentario. Si prevedono operazioni non corrispondenti alla realtà, prive di fondamento.

Lo Snals Confsal ha denunciato più volte - e lo fa anche in questa sede - questa inadeguatezza. Invano.

3b. Anche la Corte dei Conti scrive:

“La coesistenza sul tema di scuola, enti locali e servizi sanitari ha mostrato la farraginosità dell'impianto, la genericità delle intese e un'estrema frammentarietà degli interventi”.

L'allarme è contenuto nella “ Relazione sugli **interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (quinquennio 2012-2017)** - Deliberazione 16 luglio 2018, n. 13/2018/G - .

Un ampio documento, dal quale si rileva che il Miur sui disabili appare disorganizzato, inadeguato ed omissivo, che riassume in sei punti le criticità del sistema inclusione:

1. inadeguatezza nella pianificazione delle risorse per l'integrazione a livello centrale;
2. rigidità delle procedure operative;
3. debolezza esecutiva del coordinamento fra le diverse istituzioni;
4. ritardi nell'erogazione delle risorse alle scuole;

5. mancanza di informazioni ispirate all'evidenza statistica dei dati e carenza nella valutazione dell'efficacia delle prassi di integrazione e inclusione;
6. incertezza ed episodicità delle risorse finanziarie dedicate.

ALCUNI PUNTI FERMI DELLA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

- Il rapporto tra scuola, enti locali e servizi appare organizzato in maniera farraginosa, con intese generiche e interventi frammentati. Ne derivano ricadute significative sugli studenti e sulle loro famiglie.
- Carenti appaiono anche i dati gli e indicatori sulla qualità dell'istruzione e dell'inclusione degli studenti con disabilità.
- Secondo la Corte dei Conti il MIUR ed i suoi uffici *non dialogano*, né a livello centrale né periferico, con una stratificazione operativa che vede spesso uffici diversi che svolgono analoghe funzioni.
All'interno del ministero dell'Istruzione si allarga una babele di uffici non dialoganti *"articolata in una molteplicità di strutture operanti"* nelle diverse direzioni generali, cui si aggiungono, sul territorio, gli Uffici scolastici regionali *"che svolgono analoghe funzioni"*. Un raddoppio di strutture per gli stessi compiti.
- Grossa la difficoltà incontrata nell'ottenere le informazioni sia sulla dimensione della disabilità presente nella scuola (carenze in tema di dati e indicatori sulla qualità dell'istruzione e dell'inclusione degli studenti con disabilità) sia sugli elementi finanziari e gestionali (*è lontana la realizzazione di un sistema integrato di fonti informative e le omissioni del ministero si prestano a rilevanti stigmatizzazioni.*)
- Gran parte dei soldi prima erogati dallo Stato a causa delle *spending review* che si sono succedute dal 2012, sono diventati *"risorse non aventi natura obbligatoria"* con ricadute *"sulla tenuta dell'intero sistema educativo"*.
- Le risorse finanziarie dedicate appaiono sempre incerte, discontinue e non sono studiate soluzioni praticabili per favorire la continuità didattica.
- Si assiste ad una mobilità continua dei docenti di sostegno e ad un alto turn over con il passaggio su posto curricolare. Un fattore che non favorisce l'integrazione, *"talché sarebbe necessario individuare soluzioni organizzative che agevolino la continuità didattica per l'alunno diversamente abile"*.

Per concludere. Secondo lo Snals Confisal, una concreta integrazione passa attraverso la programmazione e attribuzione di organici sufficienti e stabili, l'assolvimento dei compiti e delle competenze da parte di ogni attore del sistema inclusione scuola, l'assegnazione di finanziamenti certi e continui, l'impiego di misure per accompagnare e supportare le scuole mettendo a disposizione molti strumenti, la formazione del personale.♦

Grazie per l'attenzione

