

Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66

Proposte di modifica del Gruppo Facebook "Normativa inclusione"
presentate da Flavio Fogarolo e Giancarlo Onger

Audizione Commissione Istruzione pubblica, beni culturali del Senato della Repubblica- 4 luglio 2019

Queste proposte nascono all'interno di un Gruppo Facebook, chiamato "Normativa Inclusione", che dal 2014 aiuta insegnanti e genitori a muoversi tra le regole dell'inclusione scolastica. Il gruppo è gestito da Flavio Fogarolo e Giancarlo Onger, entrambi ex insegnanti ed ex referenti provinciali per l'inclusione, a Vicenza (Fogarolo) e Cremona e Brescia (Onger), che rispondono in media a una ventina di quesiti al giorno, molti anche in privato: gli iscritti sono oggi oltre 26.000 e le visite giornaliere circa 10.000. Nell'archivio del gruppo ci sono migliaia di domande/risposte, le più significative⁴ delle quali sono state raccolte nel 2018 anche in una pubblicazione¹ di 324 pagine.

Fin dal 2017 il Gruppo Normativa Inclusione ha seguito l'evolversi del DL 66 e ha approfondito nelle ultime settimane l'analisi delle revisioni proposte.

I sette emendamenti elaborati in vista di questa audizione sono stati discussi e sottoposti a valutazione attraverso la compilazione di un questionario in rete che, nonostante i tempi ristrettissimi e il periodo estivo, ha raccolto il parere di 960 iscritti, la grande maggioranza dei quali ha espresso parere favorevole alle proposte presentate con percentuali che vanno da un massimo del 95% per gli emendamenti n. 5 e 7 a un minimo dell'88% per quello n. 4.

Emendamento n. 1

Art. 2 - Ambito di applicazione

Comma 1

Secondo il testo attuale dell'art. 2, che conferma la versione precedente, tutti gli articoli del DL si applicano esclusivamente agli alunni con disabilità certificati ai sensi della L. 104/92. È un aspetto critico del DL, già segnalato da molti nella prima versione, palesemente in contrasto con i principi dell'inclusione enunciati all'art. 1 c. 1 dove si dice che destinatari tutti i bambini, gli alunni e gli studenti.

L'inclusione riguarda tutti, in primo luogo proprio gli alunni con disabilità considerando che solo in un ambiente strutturalmente e globalmente inclusivo si può concretizzare una reale inclusione.

Già da alcuni anni, del resto, le scuole, anche sulla spinta di vari pronunciamenti del MIUR, avevano iniziato a gestire in modo strutturalmente inclusivo varie organizzazioni o attività che questo decreto vorrebbe circoscrivere esclusivamente alla disabilità certificata: pensiamo al Gruppo di lavoro per l'inclusione e al Piano per l'inclusione, entrambi nati con

¹ "Inclusione scolastica: domande e risposte" di Flavio Fogarolo e Giancarlo Onger, Edizioni Centro Studi Erickson - Trento

la CM 8 del 2013 proprio per allargare l'attenzione a tutti gli alunni con esigenze educative particolari e per sviluppare nelle scuole ambienti strutturalmente inclusivi, senza dover fare necessariamente riferimento a specifici destinatari. Anche la valutazione dell'inclusione e la formazione devono necessariamente considerare un'ottica di sistema e non riferirsi esclusivamente agli alunni con disabilità L. 104.

Questo emendamento propone di lasciare nel comma 1 la specificazione sull'applicazione esclusiva ai bambini, alunni e studenti con disabilità L. 104 solo agli articoli che sono effettivamente riferiti solo a loro, (dettagliatamente elencati) e di aggiungere un secondo comma in cui si specificano gli articoli che vanno applicati in modo esteso, senza riferimento ai destinatari. Si fa riferimento al principio della Progettazione Universale definito nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità come "progettazione (e realizzazione) di prodotti, ambienti, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate" e come tale certamente applicabile anche al servizio di istruzione.

Testo attuale	Modifica proposta
<p>Comma 1 1. Le disposizioni di cui al presente decreto si applicano esclusivamente alle bambine e ai bambini della scuola dell'infanzia, alle alunne e agli alunni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, alle studentesse e agli studenti della scuola secondaria di secondo grado certificati ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di promuovere e garantire il diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione.</p>	<p>Sostituire il comma 1 con: 1. Le disposizioni di cui al presente decreto contenute negli articoli 3, 5, 6, 7, 10, 11,12, 14, 15 si applicano esclusivamente alle bambine e ai bambini della scuola dell'infanzia, alle alunne e agli alunni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, alle studentesse e agli studenti della scuola secondaria di secondo grado certificati ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;</p>
	<p>Aggiungere nuovo comma 2: 2. Al fine di promuovere l'inclusione come definita nell'art. 1 c.1, le disposizioni contenute negli articoli 4, 8, 9, 13, 15 bis, 16 si intendono destinate, senza oneri finanziari aggiunti per la pubblica amministrazione, a tutte le bambine e i bambini della scuola dell'infanzia, le alunne e gli alunni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, le studentesse e gli studenti della scuola secondaria di secondo grado, con l'obiettivo di sviluppare contesti di apprendimento aperti a tutti e strutturalmente inclusivi, secondo i principi della Progettazione Universale.</p>

Emendamento n. 2

Art. 7 - Piano Educativo Individualizzato

Comma 2 punto g

Riteniamo sia assolutamente inutile prevedere l'obbligo generalizzato di un PEI provvisorio da approvare entro il mese di giugno essendo già prevista in quel momento dell'anno scolastico la verifica del PEI dell'anno in corso dove già vanno esplicitate le indicazioni che possono servire al GLO dell'anno successivo per progettare gli interventi in modo adeguato, nonché le proposte in merito alle risorse necessarie.

Si può eventualmente prevedere un PEI provvisorio solo in caso di nuove certificazioni, qualora non ci sia un PEI già in vigore da verificare.

Quanto al termine, pensiamo sia opportuno lasciare la precedente indicazione "all'inizio di ogni anno scolastico di riferimento" perché altrimenti il 31 ottobre diventerebbe di fatto la data di scadenza del PEI pure nelle situazioni in cui, essendo il personale stabile e il soggetto ben conosciuto, potrebbe essere approvato senza problemi anche prima dell'inizio delle lezioni o comunque entro le prime settimane.

Testo attuale	Modifica proposta
<p><i>g) è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre, tenendo conto degli elementi previsti nel decreto ministeriale di cui al comma 2-ter; è redatto a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona.</i></p> <p><i>Nel passaggio tra i gradi di istruzione, è assicurata l'interlocuzione tra i docenti della scuola di provenienza e quelli della scuola di destinazione.</i></p> <p><i>Nel caso di trasferimento di iscrizione è garantita l'interlocuzione tra le istituzioni scolastiche interessate ed è ridefinito sulla base delle eventuali diverse condizioni contestuali della scuola di destinazione;</i></p>	<p><i>g) è redatto all'inizio di ogni anno scolastico, possibilmente prima dell'inizio delle lezioni e comunque non oltre il mese di ottobre salvo casi eccezionali, tenendo conto degli elementi previsti nel decreto ministeriale di cui al comma 2-ter; è redatto a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona.</i></p> <p><i>In caso di nuove certificazioni va redatta una versione provvisoria del PEI entro giugno per formulare le proposte per il sostegno nell'anno seguente.</i></p> <p>Secondo e terzo capoverso del punto g rimangono identici</p>

Emendamento n. 3

Art. 9 - Gruppi per l'inclusione scolastica

Comma 1. Modifica art. 15 L. 104/92 comma 10 GLO Gruppo di Lavoro Operativo

La composizione del GLO, introdotta con queste proposte di revisione, è stata definita prendendo pari pari i soggetti a cui nel DL del 2017 precedente erano demandate la redazione e l'approvazione del PEI.

Una volta però che il GLO è stato costituito formalmente in gruppo di lavoro diventa necessario definire con maggiore precisione quali sono i componenti, anche per evitare future contestazioni.

Nel nostro emendamento si propone:

- 1) di prevedere sempre la presenza del dirigente scolastico (escluso ora nel GLO della scuola primaria e dell'infanzia) e di affidargli il compito di convocare e presiedere gli incontri;
- 2) di prevedere la nomina e la partecipazione di un rappresentante dell'UVM dell'ASL;
- 3) di prevedere la nomina e la partecipazione di un rappresentante dell'Ente Locale solo nel caso sia stato approvato un Progetto individuale in base all'art. 6 di questo decreto;
- 4) di assegnare al Dirigente Scolastico il compito di individuare concretamente, sentiti i membri di diritto del GLO, e di invitare agli incontri quelle che ora in modo molto generico, e ad alto rischio di contenzioso, vengono chiamate le "altre figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità".

Testo attuale	Modifica proposta
10. Al fine della definizione dei PEI e della verifica del processo di inclusione, compresa la proposta di quantificazione di ore di sostegno e delle altre misure di sostegno, tenuto conto del profilo di funzionamento, presso ogni Istituzione scolastica sono costituiti i Gruppi di Lavoro Operativo per l'inclusione dei singoli alunni con disabilità. Ogni Gruppo di lavoro operativo è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente con	10. Primo periodo resta identico <i>Modificare secondo periodo</i> Ogni Gruppo di lavoro operativo è composto dal Dirigente Scolastico, che lo convoca e lo presiede, e da tutti i docenti della classe, con la partecipazione dei genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello

<p>disabilità, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, delle figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità nonché con il supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare e con un rappresentante designato dall'Ente Locale.</p> <p>Ai componenti del Gruppo di Lavoro Operativo non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese e qualsivoglia altro emolumento. Dall'attivazione dei Gruppi di lavoro operativo non devono derivare, anche in via indiretta, maggiori oneri di personale.</p>	<p>studente con disabilità, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, e da un rappresentante dell'Unità di Valutazione Multidisciplinare. Qualora sia stato approvato il progetto individuale di cui all'art. 6, partecipa sempre anche un rappresentante dell'Ente Locale.</p> <p>Il Dirigente Scolastico, anche su proposta del GLO, può estendere la partecipazione alle altre figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità.</p> <p>Ultimo periodo resta identico</p>
---	---

Emendamento n. 4

Art. 9 - Gruppi per l'inclusione scolastica

Comma 1. Modifica art. 15 L. 104/92

Comma 11 GLO Gruppo di Lavoro Operativo - partecipazione studenti con disabilità

L'attuale enunciazione del comma 11 prevede che venga "assicurata", ossia garantita in ogni caso, la partecipazione "attiva" al GLO degli studenti con disabilità delle superiori. Al di là delle buone intenzioni e pur sostenendo il principio di autodeterminazione, riteniamo che in molte situazioni questa modalità di partecipazione sia del tutto inapplicabile.

Da notare che anche nell'art. 5 c. 4 c), parlando del Profilo di Funzionamento, si prevede la partecipazione dello studente interessato ma non in modo così incondizionato (si dice: "nel rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile").

Si propone di correggere questo comma precisando che nelle scuole secondarie di secondo grado il GLO è "aperto" agli studenti titolari del PEI in discussione, anche se minorenni, e che la scuola si attiverà per favorire la loro responsabile e attiva partecipazione.

Testo attuale	Modifica proposta
11. All'interno del Gruppo di Lavoro Operativo, di cui al comma 10, è assicurata la partecipazione attiva degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica nel rispetto del principio di autodeterminazione.	<i>Modificare comma 11</i> 11. Nella scuola secondaria di secondo grado la partecipazione al GLO è aperta anche alle studentesse o agli studenti con disabilità titolari del PEI in discussione, anche se minorenni. L'istituzione scolastica si attiverà per favorire il loro responsabile e attivo coinvolgimento nel rispetto del principio di autodeterminazione.

Emendamento n. 5

**Art. 10 - Individuazione e assegnazione delle misure di sostegno
Comma 2.**

Chiediamo di inserire nel comma 2 dell'art. 10 un esplicito riferimento alla possibilità per i Direttori Generali degli USR di derogare dall'organico di sostegno, come previsto dalla sentenza 80/10 della Corte costituzionale.

Testo attuale	Modifica proposta
2. L'ufficio scolastico regionale assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno.	<i>Aggiungere la parte in grassetto</i> 2 L'ufficio scolastico regionale assegna le risorse nell'ambito di quelle dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno, integrate da eventuali deroghe se necessarie per garantire il diritto all'istruzione.

Emendamento n. 6

**Art. 14 - Continuità del progetto educativo e didattico
Comma 3.**

È di sicuro la novità del DL 66/17 che ha suscitato le maggiori aspettative nei genitori, convinti di avere ora la possibilità almeno di ridurre l'estenuante carosello di insegnanti di sostegno a cui sono da tempo abituati. Le aspettative si sono purtroppo trasformate nel tempo in delusione, dato che nulla è cambiato, ed ora temiamo anche in beffa se passa la modifica che limita la possibilità di conferma ai soli precari specializzati, praticamente inesistenti nelle regioni del centro/nord dove più sentito è il problema.

Nel nostro emendamento proponiamo di:

- togliere la frase ora aggiunta *"e con titolo di specializzazione per il sostegno didattico di cui all'articolo 12"; (tra l'altro l'art. 12 riguarda solo la specializzazione di primaria e infanzia, quindi non vale per la secondaria?);*
- togliere la frase *"e l'eventuale richiesta della famiglia"* che non produce nessun effetto

concreto, essendo più che sufficiente la valutazione del Dirigente sull'interesse del soggetto, ma che è fonte di resistenze di vario tipo e rischia di generare ambiguità sul ruolo dei genitori che impropriamente sceglierebbero così l'insegnante di sostegno; - anche se non strettamente necessario, di aggiungere un riferimento esplicito al comma 6 dell'art. 14 della L. 104/92 che in ogni caso vieta di assegnare posti di sostegno a non specializzati qualora ci siano specializzati disponibili a coprirli.

Ricordiamo cosa dice il comma 6 citato: *"L'utilizzazione in posti di sostegno di docenti privi dei prescritti titoli di specializzazione è consentita unicamente qualora manchino docenti di ruolo o non di ruolo specializzati."*

Testo attuale	Modifica proposta
<p>3. 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.</p>	<p><i>Eliminare "e l'eventuale richiesta della famiglia" e "e con titolo di specializzazione per il sostegno didattico di cui all'articolo 12" e aggiungere il riferimento in grassetto alla L. 104 che già dice che non possono essere assunti docenti di sostegno non specializzati se ci sono specializzati disponibili.</i></p> <p>3. 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 per i posti di sostegno didattico, possono essere proposti ai docenti con contratto a tempo determinato, ulteriori contratti a tempo determinato nell'anno scolastico successivo, ferma restando, oltre la priorità all'assunzione dei docenti specializzati come previsto dall'art. 14 c. 6 della legge n. 104 del 1992, 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.</p>

Emendamento n. 7

Art. 16 - Istruzione domiciliare
Comma 2 ter.

I due commi aggiuntivi dell'art. 16, 2-bis e 2-ter, cercano di regolamentare giustamente i progetti di istruzione domiciliare destinati ad alunni con disabilità che prevedono l'utilizzo di insegnanti di sostegno, ossia di personale già assunto e retribuito per svolgere attività didattiche a scuola.

Nell'enunciazione attuale il comma 2 ter appare però eccessivamente restrittivo visto che vieta ogni onere aggiuntivo per i progetti di istruzione domiciliare nei casi in cui siano coinvolti alunni con disabilità e docenti di sostegno. È vero che i dettagli saranno definiti in un apposito D.M. ma con questi vincoli il rischio di creare una situazione di discriminazione è molto alto.

Se si obbligano gli insegnanti di sostegno a recarsi quotidianamente al domicilio dell'alunno, che può essere anche lontano dalla sede scolastica e difficilmente raggiungibile, senza prevedere alcun rimborso, il contezioso sindacale sarà inevitabile.

Non si può del resto pensare che solo l'insegnante di sostegno, in quanto a disposizione, possa essere impiegato in questi progetti, perché l'alunno ha in ogni caso il diritto di rapportarsi con tutti gli insegnanti della classe, secondo le necessità. Senza dimenticare che in certi casi può esserci un'assegnazione di sostegno molto ridotta, assolutamente insufficiente per coprire le esigenze di un progetto domiciliare.

Il nostro emendamento propone una soluzione che, pur prevedendo di utilizzare in modo responsabile e razionale le risorse di sostegno, non impedisca agli alunni con disabilità di accedere ai progetti di istruzione domiciliare previsti dal DL 63. Da notare che una situazione del genere si configurerebbe come discriminante ai sensi della L. 67/2006.

Testo attuale	Modifica proposta
2-ter. Dall'attuazione delle modalità di svolgimento del servizio dei docenti impegnati nell'istruzione domiciliare, di cui ai commi 1 e 2-bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.	2-ter. Fermo restando il diritto delle alunne e alunni e delle studentesse e studenti con disabilità di usufruire di un'istruzione domiciliare efficace che consenta di mantenere il più possibile i contatti con tutti gli insegnanti della propria classe, la disponibilità di docenti per il sostegno didattico già in servizio dovrà consentire di razionalizzare le spese evitando nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica tranne, se veramente necessari, quelli già previsti per i progetti di istruzione domiciliare in base al DL. 63/17