1. ISTRUZIONE

a) Il diritto all'istruzione per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili

43. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione della Legge 9/99 che estende la durata dell'istruzione obbligatoria da 8 a 10 anni, e di diversi programmi destinati a migliorare la formazione degli insegnanti, ma mostra preoccupazione per l'alto tasso di abbandono scolastico nella scuola secondaria; per i risultati disomogenei ottenuti nel rendimento scolastico dei bambini causati dalla differente provenienza socio-economica e culturale, o di altri fattori come il genere (è più alto il numero delle ragazze, piuttosto che dei ragazzi, che raggiungono la laurea), la disabilità, l'origine etnica. Inoltre, il Comitato manifesta preoccupazione per l'incremento del bullismo nelle scuole e per la mancanza di attenzione prestata alle opinioni dei bambini in ambito scolastico.
44. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- a) intensificare gli sforzi per contenere il tasso di abbandono scolastico nell'istruzione secondaria;
- b) adottare tutte le misure necessarie per eliminare le disparità nel rendimento scolastico tra maschi e femmine, tra bambini provenienti da ambienti sociali, economici e culturali diversi e per garantire a tutti i bambini un'istruzione di qualità.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 43 e 44)

Il Gruppo di Lavoro, anche alla luce della raccomandazioni del Comitato ONU, ha ritenuto opportuno monitorare l'attuazione del diritto all'istruzione per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili, cioè nello specifico per i minori disabili e i minori stranieri, per i quali l'effettiva implementazione di tale basilare diritto richiede l'adozione di politiche mirate.

i. Il diritto all'istruzione per i minori con disabilità[1]

L'integrazione generalizzata degli alunni con disabilità nelle scuole, grazie alla Legge 517/1977, riconosciuta come una buona prassi a livello internazionale, negli ultimi anni ha subito un forte calo di attenzione, che si è manifestato con tagli alla spesa pubblica per tale settore e nel mancato monitoraggio del rispetto della normativa, fattori che hanno determinato forti arretramenti nella qualità dell'integrazione realizzata precedentemente.
I problemi che emergono nella prassi con maggiore chiarezza sono in primo luogo correlati all'effettiva **integrazione**. L'articolo 12 comma 3 della Legge 104/1992 indica come obiettivi dell'integrazione scolastica la crescita negli apprendimenti, nella comunicazione, nella socializzazione, negli scambi relazionali. Nella prassi, tuttavia, troppo spesso gli alunni con disabilità vengono isolati dai compagni e gli interventi personalizzati vengono "scambiati" per interventi individuali, contro la logica dell'integrazione. Si rileva pertanto, l'esigenza di un programma di formazione, anche specialistica per tipologie di disabilità, degli operatori scolastici ed extrascolastici, che consenta loro di realizzare gli obiettivi con una programmazione maggiormente integrata.
In secondo luogo, si rilevano problemi a causa della **discontinuità degli operatori sanitari** che formulano la diagnosi funzionale. Infatti l' articolo 12 comma 5 della Legge 104/1992 stabilisce che gli operatori delle Aziende Sanitarie Locali che formulano la diagnosi funzionale debbano partecipare alla formulazione del Profilo Dinamico Funzionale (PDF) e del Piano Educativo Individualizzato

[1] I contenuti e le problematicità rilevate ed evidenziate nel presente paragrafo sono riprese dal documento «Linee d'azione per l'integrazione scolastica» presentato dalla Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH) al Ministero della Pubblica Istruzione nel 2006 e disponibile sul sito www.superando.it

(PEI), assieme agli operatori scolastici e alla famiglia, al fine di garantire la continuità di presa in carico del progetto di integrazione. Nella prassi, tuttavia, il personale sanitario è numericamente scarso, insufficientemente formato e aggiornato, oberato di lavoro e spesso precario, causando discontinuità ed assenze dagli incontri. Sarebbe invece opportuno che le Regioni, con atto deliberativo, garantissero Unità Multidisciplinari stabili con la presenza di figure professionali competenti, anche nel campo delle problematiche degli alunni con disabilità in situazioni di particolare gravità[2], con una specializzazione in grado di garantire il perseguimento degli obiettivi condivisi con la famiglia. Tali Unità Multidisciplinari dovrebbero agire in continuità con le Unità Multidisciplinari di Valutazione Disabili che si occupano della certificazione dell'invalidità civile e dello stato di handicap, e dovrebbero intervenire prima, durante e dopo il percorso scolastico assumendo il ruolo finora svolto dalle commissioni medico-legali.

Si rileva poi la necessità di rafforzare **il ruolo delle famiglie e dei docenti curricolari.** L'art. 12 comma 5 della Legge 104/1992 (e il DPR applicativo del 24 febbraio 1994) stabilisce che alla formulazione del PDF e del PEI debbano partecipare le famiglie e tutti i docenti della classe. Nella prassi, tuttavia, accade spesso che le famiglie vengano solo invitate a sottoscrivere documenti già preparati dalla scuola o dalle ASL, o addirittura non vengano neppure informate di quanto progettato. Accade, inoltre, che molti gruppi di lavoro si svolgano di mattina impedendo ai docenti curriculari ed ai familiari di parteciparvi, favorendo così la prassi della delega al solo insegnante per le attività di sostegno. Sarebbe pertanto necessaria una direttiva del Ministero della Pubblica Istruzione che ribadisse a tutti i dirigenti scolastici l'obbligo di coinvolgere le famiglie e i docenti curriculari nel progetto e nella realizzazione dell'integrazione scolastica.

Nonostante la sentenza della Corte Costituzionale n. 215/1987 abbia sancito il diritto pieno ed incondizionato di tutti gli alunni con disabilità, ivi compresi quelli **in situazioni di gravità**, a frequentare le scuole di ogni ordine e grado, tenendo conto delle loro peculiarità e con il coinvolgimento di tutti i servizi necessari, nella prassi si rilevano problemi per questi alunni, in quanto non vengono programmati per tempo i servizi necessari allo svolgimento di PEI molto articolati, che potrebbero prevedere anche tempi, modi e luoghi di integrazione diversi da quelli dei compagni. La normativa[3] prevede poi per le scuole secondarie di II grado percorsi misti di istruzione e formazione professionale e di alternanza scuola/lavoro con borse lavoro e *stage*. Nella prassi, gli alunni con disabilità riconosciuti «in stato di handicap in situazione di gravità», tranne rare eccezioni, non fruiscono di queste ipotesi organizzative che potrebbero invece essere di grande utilità. La Legge 289/2002[4] stabilisce che verranno concesse deroghe circa le ore di sostegno per tali alunni, ma la prassi dimostra che, più che molte ore di sostegno didattico, possono risultare utili molte ore di assistenza per l'autonomia, per realizzare gli obiettivi della comunicazione, della socializzazione e degli scambi relazionali. Il D.P.R. 275/1999 sull'autonomia scolastica, all'articolo 7, prevede la possibilità che più scuole si organizzino in rete per affrontare un problema comune. Sono così nate scuole «polo» e centri territoriali per l'integrazione scolastica, come centri di spesa in cui concentrare risorse, consulenze, formazione e documentazione didattiche riguardanti singoli aspetti quali, ad esempio l'autismo o la cecità[5]. Nella prassi però alcuni hanno inteso le scuole «polo» come scuole nelle quali concentrare, invece, anche gli alunni in situazioni di particolare gravità. Infine l'articolo 47, allegato A, del CCNL del 24 luglio 2006 stabilisce che l'assistenza igienica agli alunni con grave disabilità debba essere fornita dalle collaboratrici e dai collaboratori scolastici, previa la frequenza di un breve corso di formazione e col diritto ad un aumento stipendiale. Il recente accordo, sottoscritto il 10 maggio 2006, ha inserito stabilmente nello stipendio di tale personale un aumento economico per lo svolgimento di tali mansioni, ma essendo facoltativa la frequenza al corso di aggiornamento, molti di essi si rifiutano di svolgere tali mansioni, creando gravissimi disservizi nelle scuole. Purtroppo l'aumento stipendiale previsto potrà di fatto riguardare una percentuale ridotta del personale di ruolo, con il rischio che quanti non potranno fruire di tale aumento si rifiutino di svolgere tali mansioni.

Un problema, già segnalato nei precedenti Rapporti, concerne la preparazione del personale scolastico. Per quanto concerne **i docenti per il sostegno**, la Legge 104/1992[6] prevede nelle scuole secondarie di I e II grado l'assegnazione di docenti per il sostegno nelle aree disciplinari di prevalente interesse per gli alunni con disabilità, indivi-

[2] «Stato di handicap in situazione di gravità» *ex* art. 3, comma 3, Legge 104/1992.

[3] Art. 68 della Legge 144/1999 ed oggi, il decreto delegato 77/2005.

[4] L'art. 35 comma 7 della Legge 289/2002.

[5] L'ordinanza ministeriale 782/1997 ha finanziato corsi di formazione in tal senso.

[6] Art. 13, comma 5, Legge 104/1992.

duate nel PEI. Nella prassi, mentre nella scuola media questa norma è stata applicata, nelle scuole secondarie di II grado la sua applicazione è stata lasciata alla discrezionalità. Ne è conseguito talora la nomina di più insegnanti per il sostegno allo stesso alunno, talora l'individuazione arbitraria delle aree con palese violazione del diritto allo studio degli alunni e del rispetto dei punteggi degli elenchi dei docenti specializzati aspiranti a supplenze degli alunni con disabilità. Si evidenzia, inoltre, che l'articolo 40 comma 3 della Legge 449/1997 ha fissato, come nuovo criterio per la formulazione dei posti organici di diritto per il sostegno, quello di un posto ogni 138 alunni comunque frequentanti, mentre sarebbe opportuno un criterio più realistico. La Legge 662/1996[7], ribadisce il principio della continuità didattica degli insegnanti per il sostegno. Nella prassi tale continuità non è però garantita dato che gli insegnanti per il sostegno con nomina a tempo indeterminato, dopo 5 anni, possono chiedere il passaggio su cattedra comune, e quelli a tempo determinato hanno una nomina annuale e talora si succedono nello stesso anno ricevendo una nomina provvisoria in attesa dell'«avente diritto» o una nomina annuale ma ad anno scolastico iniziato. Per ovviare a tale situazione dovrebbe venire estesa anche ai docenti precari il disposto dell'articolo 641 del Decreto legislativo 297/1994 secondo il quale dopo il ventesimo giorno dall'inizio delle lezioni un docente non può essere spostato di sede, e prevedere che i contratti a tempo determinato abbiano validità per un biennio o un triennio a seconda che trattasi di un ciclo di studi biennale o triennale[8]. La Legge 104/1992[9] stabilisce infine che la scuola deve garantire insegnanti specializzati nelle attività di sostegno, nella prassi, a causa della mancata programmazione dei bisogni relativi al numero di docenti specializzati, questo non sempre avviene e le nomine riguardano anche docenti non specializzati.

Per far fronte a tutte le problematiche esposte e migliorare la qualità dell'integrazione di tutti gli alunni con disabilità sarebbe opportuno ripristinare l'Osservatorio Ministeriale sull'integrazione scolastica, compreso il «Comitato tecnico» dello stesso, presso il Ministero della Pubblica Istruzione.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. di effettuare la diagnosi funzionale da parte degli operatori sanitari della ASL in maniera conforme ai principi dell'ICF dell'OMS;
2. di promuovere un'azione di continuità tra la formulazione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) ed il Profilo Dinamico Funzionale (PDF) e le modalità attraverso le quali vengono certificati invalidità civile e stato di handicap dalle Unità Multidisciplinari di Valutazione Disabili;
3. di aumentare il numero degli insegnanti di sostegno, nella misura di 1 posto ogni 100 alunni, con possibilità di deroga secondo quanto concordato nei singoli PEI, soprattutto nelle scuole secondarie di II grado;
4. di vincolare l'assegnazione del personale scolastico per il supporto all'autonomia dell'alunno dalla mera certificazione dello stato di handicap (ex Legge 104/1992);
5. di rilanciare gli accordi di programma fra scuola, Enti Locali ed ASL di cui all'art. 13 comma 1, Legge 104/1992 finalizzati anche alla programmazione coordinata dei servizi per gli alunni con disabilità riconosciuti «in stato di handicap in situazione di gravità», che prevedano anche l'individuazione di indicatori di processo e di risultato dell'integrazione scolastica.

[7] Art.1, comma 75.
[8] Primo triennio della scuola primaria, triennio della scuola secondaria di primo grado, triennio della scuola secondaria di secondo grado.
[9] Art. 14.