



CISL
SCUOLA

PER UNA SCUOLA INCLUSIVA

RISORSE, PROBLEMI, PROPOSTE

INDICE

PAG. 5	PREMESSA
PAG. 7	IL QUADRO EUROPEO E LA VIA ITALIANA ALL'INCLUSIONE INCLUSIONE SCOLASTICA E NODI CRITICI
PAG. 9	- <i>FORMAZIONE INIZIALE E RECLUTAMENTO DEI DOCENTI</i>
PAG. 13	- <i>LA FORMAZIONE IN SERVIZIO DEI DOCENTI</i>
PAG. 14	- <i>IL PROFILO PROFESSIONALE DEI COLLABORATORI SCOLASTICI</i>
PAG. 15	- <i>NUMERO DI ALUNNI PER CLASSE</i>
PAG. 16	- <i>MODELLI ORGANIZZATIVI NEL PEI (D.I. 182 DEL 2020)</i>
PAG. 20	CONCLUSIONI
PAG. 21	APPENDICE - SCHEDE

PER UNA SCUOLA INCLUSIVA

RISORSE, PROBLEMI, PROPOSTE



Premessa

I principi di accoglienza, la definizione del concetto di Bisogni Educativi Speciali, le sfide della individualizzazione e della personalizzazione, rappresentano un orientamento costitutivo e radicato del nostro sistema scolastico e caratterizzano, nell'insieme delle soluzioni adottate dai Paesi dell'Unione europea, quella che è stata definita "la via italiana all'inclusione".

Su questo tema, il quadro normativo nazionale è considerato tra i più avanzati in Europa, frutto di numerosi provvedimenti e progressivi affinamenti da parte del Legislatore: la titolarità dell'insegnante di sostegno nella classe, la dimensione reticolare e multidimensionale degli interventi per garantire l'inclusione, la strutturazione nelle istituzioni scolastiche di gruppi di lavoro dedicati e di una rete territoriale di supporto per la creazione di ambienti di apprendimento secondo il modello ICF e la condivisione del progetto inclusivo fra scuole, famiglie e altri soggetti pubblici e privati operanti nel territorio di riferimento, ne rappresentano importanti elementi di qualità.

Tuttavia, pur nella saldezza dei principi ispiratori, che peraltro sono radicati nella nostra Costituzione, anche l'inclusione scolastica ha dovuto negli ultimi decenni duramente confrontarsi con tentativi di razionalizzazione della spesa pubblica che si sono spesso tradotti, per il nostro sistema scolastico, in tagli lineari. Nel contempo le istituzioni scolastiche sono state sottoposte ad una condizione di isolamento nella loro azione inclusiva, per la progressiva riduzione delle azioni di supporto che dovevano essere assicurate da Enti Locali e Sanità.

In alcuni casi si è dovuto persino ricorrere al contenzioso giurisdizionale, a vari livelli, per garantire l'effettività dei processi inclusivi. La crisi è stata così acuta da richiedere addirittura l'intervento della Corte Costituzionale per ridurre l'impatto di disposizioni finanziarie tendenti a comprimere fortemente i diritti degli alunni con disabilità.

Una nuova stagione sembra ora essersi aperta e la scuola è stata riportata al centro del dibattito politico, come anche il Presidente Mario Draghi, nel suo intervento in occasione della richiesta di fiducia al nuovo Governo, ha voluto sottolineare.

Si registrano però ancora molte ambivalenze e il periodico riaffacciarsi della tentazione di ridurre personale e risorse, proprio su un tema così delicato quale è quello dell'inclusione. È dunque il momento di riprendere percorsi qualitativi, resi sin qui accidentati e impervi da un contenimento della spesa pubblica che ha interpretato la scuola come costo piuttosto che come investimento.

In particolare, occorre portare a termine il disegno concretizzato nel D.lgs. 66/2017 e nei successivi interventi normativi, che hanno rappresentato un tentativo di riordino del quadro delle competenze e delle modalità operative in tema di inclusione. Ancora molti aspetti di questo percorso rimangono indeterminati, ed è da questi che dipenderanno la qualità dei processi inclusivi nella scuola e l'effettiva realizzazione dei principi enunciati dal Legislatore.

I delicati passaggi, ancora necessari in tema di inclusione scolastica, devono essere attentamente presidiati affinché i principi fondamentali ai quali la nostra società si è sin qui ispirata non vengano meno e siano coerentemente attuate modalità di assegnazione delle necessarie risorse professionali e finanziarie. In particolare, ci riferiamo al previsto Accordo in sede di Conferenza Unificata relativo ai criteri per gli interventi di assistenza a carico degli Enti



territoriali: l'assegnazione di personale, l'erogazione dei servizi per il trasporto per l'inclusione scolastica, per l'accessibilità e fruibilità fisica, senso percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle istituzioni scolastiche statali ed i relativi standard qualitativi.

Sono ancora da definire inoltre le Linee guida di cui al comma 6 dell'art. 5 del D.lgs. 66/2017 circa i criteri, i contenuti e le modalità di redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva, e i criteri, i contenuti e le modalità di redazione del Profilo di funzionamento, tenuto conto della classificazione ICF dell'OMS.

Si tratta di provvedimenti essenziali, come già detto, per la concreta realizzazione dei processi di inclusione scolastica e per il rispetto di quei principi che il nostro quadro legislativo definisce. L'inclusione scolastica richiede investimenti e cura. In questi ultimi anni molto è stato chiesto all'abnegazione del personale e alla pazienza delle famiglie.

Ciò su cui vogliamo soffermarci è allora il complesso degli interventi, non più rinviabili e da concertare, necessari per tradurre davvero in atto principi ideali di assoluto valore.

Il presente contributo, che si innesta nel quadro del dossier *Rilanciare la Scuola*¹ ed al quale rinviamo per gli aspetti più generali, intende pertanto avanzare proposte per una scuola inclusiva, adottando un approccio concreto e fattivo, sostenuto dalla convinzione che la rilevanza etica e sociale del tema dell'inclusione sia ben radicata nella cornice valoriale della nostra società e nel quadro Costituzionale.

24 marzo 2021

¹<https://www.cislscuola.it/uploads/media/RILANCIARE-SCUOLA-18122020-LD.pdf>

IL QUADRO EUROPEO E LA VIA ITALIANA ALL'INCLUSIONE

Negli ultimi decenni l'Unione Europea ha affrontato le problematiche correlate alla disabilità con un approccio diretto all'integrazione delle politiche sull'handicap, trasversalmente a tutti gli ambiti in cui esse vanno ad innestarsi.

Dai più recenti dati pubblicati dall'*European Agency for Special Needs and Inclusive Education*², emerge tuttavia che il grado di inclusione degli alunni con disabilità differisce, in misura ragguardevole, da Paese a Paese anche in forza delle soluzioni adottate.

Tradizionalmente i sistemi di inclusione scolastica esistenti nei vari Paesi europei sono raggruppabili in tre principali orientamenti:

- **SISTEMA INCLUSIVO – UNIDIREZIONALE** (*“tutti nella scuola di tutti”*): prevede la massima inclusione degli alunni con disabilità, inseriti pressoché totalmente nel sistema scolastico ordinario. In Grecia, Spagna, Portogallo, Norvegia e Islanda ciò si realizza in tutte le scuole di ogni ordine e grado: in questi Paesi, infatti, solo in casi eccezionali e solo laddove vi sia l'assoluta necessità di un presidio medico, i ragazzi con gravi disabilità non frequentano il sistema scolastico ordinario. La percentuale di alunni disabili iscritti in settori scolastici differenziati oscilla tra l'1% e il 2%. *Spicca l'Italia, con una percentuale di alunni con disabilità inseriti in scuole speciali estremamente bassa, pari ad appena lo 0,8% sul totale degli alunni con disabilità.*

- **SISTEMA SCOLASTICO BIDIREZIONALE** (*sistema con distinzione “alunni senza disabilità nella scuola di tutti e alunni con disabilità solo nelle scuole speciali”*): è prevista la presenza di scuole speciali, o di classi speciali, all'interno di scuole ordinarie, frequentate dalla maggior parte degli alunni con disabilità. È il sistema presente in molti paesi del centro Europa, quali ad esempio il Belgio e la Danimarca, in cui una percentuale tra l'89% e il 95% degli alunni con disabilità frequenta scuole speciali o classi speciali di scuole comuni. La nazione che ancora oggi ha un sistema del tutto bidirezionale – tranne rarissime e recenti sperimentazioni di inclusione di alunni con disabilità motorie in alcuni Länder – è la Germania, dove troviamo classi speciali (unico caso in Europa) anche per gli alunni con DSA (disturbi specifici di apprendimento). La dualità del sistema di istruzione è radicata, anche perché i docenti che insegnano nelle varie scuole speciali frequentano sin dall'Università un percorso formativo specialistico riferito a una singola disabilità e completamente diverso da quello dei colleghi delle classi comuni.

- **SISTEMA MISTO** (*“modello multidirezionale”*): è un sistema in cui l'istruzione c.d. *normale* coesiste con l'istruzione speciale; gli alunni con disabilità possono essere inseriti sia nelle scuole ordinarie, sia nelle scuole speciali. Nel modello multidirezionale, si offre, dunque, la possibilità di scegliere tra l'inclusione nelle classi comuni e le scuole speciali. Nei Paesi che adottano il sistema “multidirezionale” la quota di alunni con disabilità inserita in scuole speciali o in classi speciali di scuole comuni, pur essendo di gran lunga superiore rispetto al nostro modello, non raggiunge le alte percentuali riportate dai paesi con sistema bidirezionale. È il caso ad esempio della Svizzera, dell'Irlanda, della Finlandia e della Francia, in cui la percentuale di alunni frequentanti percorsi

²Dati estrapolati ed elaborati dal sito Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili:
<https://eurydice.indire.it/pubblicazioni/lintegrazione-dei-disabili-in-europa/>



speciali sul totale alunni con disabilità è pari rispettivamente a 23,4%, 26,3%, 39% e a 44,2%.

In Francia, inoltre, la famiglia, di concerto con il servizio di neuropsichiatria infantile e gli insegnanti, può chiedere l'inserimento del figlio in una classe speciale, comprendente di norma sette od otto alunni, quasi sempre con gravi disabilità intellettive, ospitati nello stesso edificio in aule adiacenti alle classi "comuni"; al fine di favorire una forma di maggiore integrazione, sono previste anche delle "ore di inclusione", in cui la classe speciale viene riunita ad una classe comune.

Notiamo, ancora, come la trasformazione degli istituti e delle scuole speciali in centri di ricerca sia tendenza comune nei Paesi europei. Molti documenti nazionali attestano la pianificazione, lo sviluppo o la creazione di tali centri di ricerca. Questi centri hanno nomi e compiti diversi. A volte sono denominati "centri di conoscenza", altre volte "specialistici" o "di risorsa".

• **LA SOLUZIONE ITALIANA:** *"il superamento di qualsiasi forma di emarginazione degli handicappati passa attraverso un nuovo modo di concepire e di attuare la scuola, così da poter veramente accogliere ogni bambino ed ogni adolescente per favorirne lo sviluppo personale"*. Così recitava nel 1975 il **Documento Falcucci** che ancor oggi, da molti pedagogisti, è definito la "*magna charta*" dell'integrazione degli alunni diversamente abili. L'impostazione della relazione Falcucci valorizza la persona diversamente abile, quale protagonista del percorso di sviluppo al centro dell'intervento educativo e didattico della scuola, stigmatizzando le barriere della cultura sociale del tempo. Storicamente, questa filosofia dell'integrazione orienterà le scelte politico-istituzionali successive. È quanto è avvenuto proprio con la Legge 517/1977, che modificò radicalmente il modo di pensare la scuola, introducendo il principio dell'individualizzazione dell'insegnamento e della necessaria specializzazione del personale docente che, sebbene pienamente contitolare con gli altri docenti curriculari, prende in carico l'alunno diversamente abile.

Il progetto globale di integrazione trova il riconoscimento con la Legge 104 del 1992 che sancisce il "*diritto soggettivo al pieno sviluppo del potenziale umano della persona con disabilità*". Tale diritto, per non essere limitato o addirittura impedito, deve essere necessariamente supportato per iniziativa dello Stato (a cui spetta la rimozione degli ostacoli economico-sociali che impediscono il pieno esercizio dello sviluppo della persona umana). Alle Regioni, invece, conformemente al principio di sussidiarietà, competono la programmazione e l'organizzazione del welfare sociosanitario.

Con la Legge 3 marzo 2009, n. 18 il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale. Il Decreto Legislativo n. 66 del 2017, come modificato dal successivo Decreto Legislativo n. 96 del 2019, contenente *norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità*, si pone l'obiettivo precipuo di una inclusione effettiva, quale prospettiva di una migliore qualità di vita.

Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali ciascuno per quanto di propria competenza, sono tenuti a predisporre ambienti, strumenti, occasioni e opportunità di apprendimento e sviluppo, tenuto conto del principio di *accomodamento ragionevole* così come definito dall'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata come detto ai sensi della Legge 3 marzo 2009, n. 18.



INCLUSIONE SCOLASTICA E NODI CRITICI

Se questo è il quadro generale di riferimento, nel quale il nostro Paese può senz'altro fregiarsi di un titolo di merito per l'alto profilo qualitativo del proprio modello di inclusione scolastica, sul terreno della sua concreta messa in atto non mancano aspetti problematici che, permanendo da tempo, si propongono come nodi irrisolti sui quali sarebbe pertanto necessario e urgente intervenire e che di seguito vengono richiamati per distinte aree tematiche.

FORMAZIONE INIZIALE E RECLUTAMENTO DEI DOCENTI

a) La formazione in ingresso del personale docente: il corso di specializzazione

Attualmente, il DM 30 settembre 2011 definisce il percorso necessario per conseguire la “*specializzazione polivalente per le attività di sostegno*” che l'art. 13 del DM 249/10 (istitutivo dei TFA) definisce “*sostegno didattico agli alunni con disabilità*”.

Il corso, attivato sulla base delle *esigenze territoriali*, è a numero chiuso; infatti l'accesso è determinato dal superamento di un'articolata selezione, strutturata in tre prove:

- Prima prova (test)
- Seconda prova (testo scritto)
- Terza prova (colloquio).

Per frequentare il corso di specializzazione, il candidato, nel disegno iniziale, doveva essere in possesso dei seguenti requisiti:

- abilitazione all'insegnamento
(per l'ordine e grado di scuola per la quale intende chiedere la frequenza al corso)
- superamento delle prove di selezione.

Successive recenti modifiche legislative hanno previsto che ai corsi per la specializzazione sul sostegno possano partecipare anche i docenti privi di abilitazione, ma in possesso del requisito dei 24 CFU richiesti dal Decreto Legislativo 59/2017; è inoltre stato previsto (Decreto Legge 22/2020 convertito nella Legge 41/2020) che i docenti con almeno 36 mesi di servizio negli ultimi dieci anni su posto di sostegno sullo specifico grado, possano partecipare alla selezione del TFA senza sostenere il test pre-selettivo. Infine, gli idonei, ovvero i candidati che hanno superato le prove di precedenti cicli del corso di specializzazione per il sostegno ma che non sono rientrati nel contingente dei posti disponibili in base alla graduatoria, possono partecipare direttamente, anche in soprannumero, al TFA per il sostegno. In base al Regolamento sulla formazione iniziale dei docenti (art. 13 del DM 249/2010), il corso di specializzazione, della durata di un anno accademico (ovvero non inferiore a otto mesi), prevede il conseguimento di 60 CFU ed è attivato unicamente dalle Università. Non sono previsti riconoscimenti di crediti eventualmente conseguiti al di fuori del percorso. Il corso di specializzazione è strutturato in insegnamenti, laboratori, tirocini (diretti ed indiretti). Il corso di formazione si conclude con una prova finale, superata la quale viene rilasciato il titolo di specializzazione polivalente, utile per l'iscrizione negli elenchi (ora graduatorie) di sostegno dell'ordine e grado di scuola scelto in fase di selezione/iscrizione, oltre che per la partecipazione alle prove concorsuali ordinarie per tale tipo di posto.

Come si vede, si tratta di un percorso ben strutturato e articolato, con un impianto generale che



tende a fornire al futuro docente i contenuti essenziali ed indispensabili per potersi accostare al proprio ruolo in modo competente. L'impianto sopra delineato, se apprezzabile per quanto riguarda l'aspetto formativo, ha mostrato però ripetutamente tutti i suoi limiti sotto il profilo organizzativo sia per quanto riguarda la distribuzione geografica dell'offerta formativa sia per quanto attiene le limitate possibilità di accesso ai vari corsi di specializzazione. Tutto ciò ha contribuito, e contribuisce tuttora, a determinare notevoli difficoltà, e in alcuni casi l'impossibilità, nel reperire docenti con il titolo di sostegno.

b) Il reclutamento dei docenti

Altro aspetto critico è rappresentato dalle modalità con cui avviene il reclutamento dei docenti su posti di sostegno. Ad oggi infatti, venuta meno la possibilità di inserirsi nella Graduatorie a Esaurimento (GAE), l'unica via di accesso al ruolo è costituita dalla partecipazione ai concorsi ordinari, la cui periodicità è stata sempre tutt'altro che regolare.

È un fatto che l'utilizzo degli attuali canali di reclutamento si è rivelato, per quanto riguarda la copertura dei posti di sostegno, totalmente inefficace rispetto al reale fabbisogno di personale specializzato stabilmente in ruolo. Lo attesta in modo evidente la situazione che da anni si verifica in occasione delle assunzioni a tempo indeterminato, descritta in modo particolarmente eloquente dai dati relativi all'a.s. 2020/21, quando a fronte di **21.447** posti autorizzati dal MEF è stato possibile assumere solo **1.657** docenti, pari al **7,72%** del contingente autorizzato³.

Lo scarto tra disponibilità di posti e numero delle assunzioni effettuate raggiunge, dunque, livelli intollerabili. Il tutto anche a causa di un'offerta formativa da parte degli Atenei complessivamente insufficiente a garantire le necessarie specializzazioni e mal distribuita sul territorio. Una situazione che appare ben lontana dagli auspicabili criteri di economicità e di efficacia a cui dovrebbe ispirarsi l'azione della Pubblica Amministrazione. Che le criticità sopra descritte siano tutt'altro che in via di soluzione lo attesta anche un ultimo dato, riguardante i concorsi straordinari banditi recentemente per la scuola secondaria di I e II grado, nei quali gli aspiranti forniti del prescritto titolo di specializzazione sono molto inferiori al numero dei posti messi a concorso: **1.332 aspiranti** per **1.600** posti nel II grado, ma solo **1.413** per ben **4.069** nella secondaria di I grado.

c) Tra organico e "deroghe"

È annosa, ed ormai non più governata, la questione dei docenti non specializzati utilizzati sui posti di sostegno in deroga. Il fenomeno è in continuo aumento negli ultimi anni e su oltre il 70% dei posti di sostegno autorizzati in organico vengono nominati docenti non specializzati, individuati "incrociando" le graduatorie per le supplenze delle varie classi di concorso. Molto spesso tali docenti non hanno alcuna esperienza non solo di sostegno, ma neppure di insegnamento ed alcuni di loro, a volte, pur essendo inseriti nelle graduatorie, hanno svolto attività lavorative di altro tipo. Il fatto, inoltre, che i posti non siano stabilizzati impedisce la continuità dell'azione didattica, considerando che di anno in anno non è possibile garantire la conferma dell'incarico ai docenti nominati a tempo determinato e, dunque, agli alunni con disabilità la continuità educativo-didattica.

³ Vedi SCHEDA N. 1

LE PROPOSTE DELLA CISL SCUOLA

a) Formazione in ingresso - Specializzazione

Il tema dell'offerta disponibile per i percorsi universitari di formazione sul sostegno si pone con forza, insieme a quello della programmazione dei percorsi di cui al Dm 249/2010.

Occorre, innanzitutto, incrementare il numero dei corsi e soprattutto provvedere a distribuire l'offerta sulla base del fabbisogno del territorio. Si deve, a nostro giudizio, agire su più fronti a partire dalla previsione di incentivi per gli atenei che incrementano l'offerta di percorsi di specializzazione.

Laddove le Università dovessero incontrare difficoltà relativamente agli aspetti logistici (ad esempio spazi, aule, laboratori) e nel reperimento di docenti formatori esperti nelle rispettive materie di insegnamento accademico ed in grado di analizzare le ricadute metodologico-didattiche ed organizzative in termini di inclusione scolastica, potranno essere previsti accordi di programma con le scuole, come sperimentato ad esempio in Piemonte⁴.

D'altra parte, se le Università non riescono ad assorbire il fabbisogno, è opportuno anche aprire ad altri soggetti la possibilità di effettuare i corsi per la specializzazione. Ovviamente dovranno essere Enti accreditati dotati di specifici requisiti, da sottoporre alla vigilanza del Ministero per evitare che possano diventare meri dispensatori di titoli⁵.

b) Reclutamento

Sul versante del reclutamento, l'alto profilo dei percorsi di studio che rilasciano il titolo di specializzazione, ossia i TFA gestiti dalle Università, per partecipare ai quali occorre superare un'impegnativa selezione in ingresso (tre prove specifiche), dovrebbe già di per sé soddisfare i requisiti di qualità della preparazione che si richiede per l'accesso alla professione docente. La prova finale del TFA potrebbe pertanto assumere una valenza concorsuale (il che richiede una standardizzazione a livello nazionale delle prove); il voto ottenuto, integrato con la valutazione di altri titoli culturali e di servizio, potrebbe determinare la specifica graduatoria da cui attingere per la copertura dei posti vacanti con assunzioni in ruolo, ferma restando ovviamente una priorità per le graduatorie eventualmente ancora attive derivanti da precedenti procedure concorsuali (GM e GAE).

Nell'immediato, poiché nella prima fascia delle GPS sono già oggi inclusi aspiranti in possesso del titolo acquisito attraverso il percorso TFA, le stesse potrebbero di fatto costituire una graduatoria cui attribuire valenza concorsuale, utilizzabile da subito per assunzioni stabili sui posti di sostegno (sempre qualora non vi siano ancora graduatorie attive di precedenti procedure concorsuali).

L'utilizzazione di graduatorie costituite in base a criteri oggettivi e trasparenti, supportate da un requisito di accesso connotato in termini di qualità e selettività (il titolo ottenuto col TFA), si configurerebbero dunque di fatto come un concorso per titoli, soddisfacendo quanto dispone l'art. 97 della Costituzione (*"Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge"*).

⁴ https://www.cislscuola.it/uploads/media/Intesa_inclusione_UNITO_UPO_USR_REGIONE_RappSIND.pdf

⁵ A titolo esemplativo e certamente non esclusivo, si fa riferimento a soggetti come la Fondazione IRCCS Istituto Neurologico Carlo Besta o alla Fondazione stella Maris-PISA, Fondazione Don Gnocchi, Lega del Filo d'oro, Istituto Serafico, ecc.



La proposta appena descritta va poi raccordata all'ipotesi di una più complessiva rivisitazione del sistema di reclutamento dei docenti, nella quale assegnare all'anno di formazione e prova la valenza di ultima e definitiva verifica dell'idoneità alla professione docente, condotta non in astratto ma direttamente "sul campo".

c) Tra organico e "deroghe"

L'obiettivo di ridurre il ricorso al precariato e favorire la stabilizzazione, come presupposto per garantire la continuità didattica a beneficio degli studenti più svantaggiati, richiede necessariamente di incrociare modalità di reclutamento e politiche degli organici, anzitutto risolvendo l'anomalia di una situazione in cui si è costretti, con le deroghe, quasi a raddoppiare l'organico.

Rispetto a tale situazione, la "stabilizzazione", almeno in parte, dei "posti di sostegno assegnati in deroga" rispetto all'organico di diritto attribuito agli USR, consentirebbe di procedere a immissioni in ruolo di docenti forniti di specializzazione, garantendo la continuità del loro servizio. Sul tema della continuità, particolarmente sentito e problematico, andrebbe anche rivisitato il Regolamento sul conferimento degli incarichi a tempo determinato.

Nella Legge di Bilancio 2021 è prevista una progressiva assunzione in 3 anni di 25.000 docenti di sostegno, ma la misura, dai dati a disposizione, sembrerebbe insufficiente rispetto alle reali necessità.



LA FORMAZIONE IN SERVIZIO DEI DOCENTI

Il comma 961 della Legge di Bilancio 2021 richiama il *Fondo per la formazione obbligatoria dei docenti* di cui all'articolo 1, comma 125, della Legge n. 107 del 2015, incrementandolo di 10 milioni di euro per l'anno 2021 con la specifica finalità di formare tutti i docenti curricolari che insegnino in classi in cui sono presenti alunni con disabilità, sulle specifiche competenze e metodologie al fine garantire il principio della "contitolarità nelle loro presa in carica". Sono previste unità formative di almeno 25 ore. La disposizione stabilisce, inoltre, che al fine di non ingenerare oneri aggiuntivi derivanti dalle sostituzioni di personale assente, per la frequenza dei corsi di formazione non è possibile far ricorso all'esonero dal servizio d'istituto.

LE PROPOSTE DELLA CISL SCUOLA

Quanto previsto dalla norma di legge deve essere ricondotto ad una puntuale regolazione nel quadro della disciplina contrattuale riguardante gli obblighi di servizio. Queste attività andranno dunque ricomprese, considerando che sono esclusi oneri aggiuntivi, nel limite orario previsto per le attività funzionali all'insegnamento.

L'incremento del fondo destinato alla formazione obbligatoria del personale docente nelle classi con alunni con disabilità, finalizzato a garantire il principio di "*contitolarità nella loro presa in carica*" non deve in ogni caso tradursi in un affievolimento della primaria funzione didattico/educativa del docente di sostegno, ancor meno essere preso a pretesto per giustificare un diminuito fabbisogno. Ciò comporterebbe nei fatti una riduzione delle opportunità offerte a sostegno di un pieno esercizio del diritto all'inclusione e al successo formativo dell'alunno diversamente abile.

In via generale, la CISL scuola ritiene che la formazione e l'aggiornamento in servizio, al pari di quella iniziale, debbano considerarsi come leva fondamentale per la crescita professionale di tutto il personale della scuola, docente, educativo e ATA. La formazione può costituire uno degli elementi per disegnare un percorso di carriera anche per i docenti, ad esempio secondo un sistema di crediti, e comunque deve svolgersi all'interno degli obblighi di servizio (le 40 + 40 ore di impieghi funzionali) ed essere erogata dal Ministero direttamente o attraverso gli Enti Formatori riconosciuti.



IL PROFILO PROFESSIONALE DEI COLLABORATORI SCOLASTICI

Oltre alle competenze del personale docente, anche quelle di altre figure professionali entrano in gioco ai fini di determinare le condizioni per attuare in modo efficace l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità. Ciò vale in particolare per i collaboratori scolastici, per i quali l'assistenza di base agli alunni portatori di handicap è compresa fra le mansioni del profilo base e, per forme più qualificate, in quello dell'attuale profilo As o nell'ambito degli incarichi specifici previsti dal CCNL (art. 47).

I compiti elencati nel profilo di appartenenza si integrano con gli "incarichi" legati all'assistenza alla persona, alla assistenza di base agli alunni diversamente abili e al primo soccorso previsti da successive norme contrattuali (art. 47 CCNL 2006/2009, poi sostituito dall'art. 1, p. 1 della Sequenza contrattuale del 25/7/2008).

Fermo restando ciò che già prevede il CCNL per il personale della scuola, per quanto riguarda più in generale i profili professionali del personale non scolastico destinato a fornire prestazioni di assistenza per l'autonomia e per la comunicazione è opportuno tenere conto di quanto contenuto nel D.lgs. 66/2017 che prevede, all'art. 3, un'intesa – da definire in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni – sui criteri volti a uniformare progressivamente su tutto il territorio nazionale tali profili.

L'assistenza alla disabilità si realizza in sostanza attraverso la sinergia di diversi soggetti:

- Enti Locali e Unità Sanitarie Locali, che forniscono assistenza specialista attraverso personale qualificato
- Istituzioni scolastiche, che supportano gli interventi anche con attività legate a prestazioni aggiuntive del personale ATA retribuite con incarichi specifici e posizioni economiche.

LE PROPOSTE DELLA CISL SCUOLA

Tenuto conto delle prospettive di un riassetto delle diverse articolazioni dell'area ATA, nell'ambito di una revisione – prevista dall'art. 34 del CCNL – dell'attuale sistema di classificazione professionale, si potrebbe ipotizzare una ridefinizione dell'attuale profilo As, cui assegnare tutti i CS in servizio in possesso di titoli specifici (assistenza non specialistica) e con obbligo di idonea formazione, prevedendone la partecipazione al GLO ai fini del coordinamento dei collaboratori scolastici incaricati dell'assistenza/cura alla persona.

La riattivazione delle posizioni economiche rappresenta comunque lo strumento professionale e retributivo attraverso il quale valorizzare il personale e contemporaneamente coordinare l'assistenza non specialistica all'interno delle scuole per i collaboratori scolastici all'Area A di base.



NUMERO DI ALUNNI PER CLASSE

Le disposizioni che regolano la costituzione delle sezioni/classi, contenute del Dpr 81/2009, prevedono che *“le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell’infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni, purché sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e purché il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall’insegnante di sostegno, o da altro personale operante nella scuola”* (art. 5 c. 2).

L’inciso *“di norma”* e il richiamo a vincoli di finanza pubblica fanno sì che la previsione venga molto spesso disattesa, il più delle volte a seguito del contingentamento degli organici dei docenti e della ridotta disponibilità di aule.

LE PROPOSTE DELLA CISL SCUOLA

La CISL Scuola ritiene sia necessario adeguare le disposizioni con indicazioni inderogabili (eliminando l’inciso *“di norma”*); queste devono tenere conto anche della eventuale presenza di più alunni con disabilità in una singola classe. Occorre cioè adeguare il numero degli allievi al livello di complessità che occorre gestire, nei casi in cui non siano possibili altre soluzioni di tipo organizzativo (es. nel caso di unica sezione/classe nella sede scolastica).



MODELLI ORGANIZZATIVI NEL PEI (D.I. 182 DEL 2020)

Il Ministero ha adottato di recente, col D.I. 182 del 28 dicembre 2020 emanato di concerto col MEF, il nuovo modello di Piano Educativo Individualizzato (PEI) che presenta una scansione organico-funzionale, con l'obiettivo di accompagnare il Gruppo di Lavoro Operativo (GLO) in un percorso progettuale articolato e completo.

Il nuovo modello di PEI è volto a enfatizzare i passaggi di individuazione della valutazione clinico-funzionale propri della diagnosi articolandoli per dimensione (relazione, comunicazione, autonomia, apprendimento).

Come detto, l'impostazione del nuovo impianto ha come obiettivo la creazione di un *continuum* concettuale tra quanto osservato in ambito medico-sanitario e il prevedibile livello complessivo di sviluppo dello studente. Il PEI viene predisposto dal GLO – che prevede il coinvolgimento dell'intero team dei docenti di classe (o del consiglio di classe), delle famiglie, degli operatori sanitari – sulla base del *profilo di funzionamento*.

Sebbene il nuovo modello di PEI debba essere adottato il prossimo anno scolastico (2021/22), già a giugno 2020 sarà necessario predisporlo in via provvisoria per gli alunni neoiscritti.

Se il principio di autodeterminazione, l'adozione di un modello unico sul territorio nazionale, la corresponsabilità educativa possono essere senz'altro accolti come elementi positivi, vi sono però anche aspetti che possono dare luogo all'insorgere di criticità che rischiano, paradossalmente, di compromettere il raggiungimento dei dichiarati obiettivi di inclusione. Eccone alcuni.

a) L'eventuale esonero da alcune discipline di studio

Un aspetto da considerare con la dovuta attenzione, perché suscettibile di incrinare sul nascere il progetto di inclusione ed esposto a rischi di contenzioso, è il previsto possibile esonero da alcune discipline di studio, introdotto dal D.I. 182 a proposito del Curricolo dell'alunno (art. 10). Tale possibilità può essere presa in considerazione nel PEI, accanto all'indicazione delle personalizzazioni da adottare nella progettazione didattica e degli specifici obiettivi di apprendimento con i relativi criteri di valutazione. Fino ad oggi le ipotesi di esonero erano sempre rimaste circoscritte a limitate fattispecie; piuttosto, in coerenza con il modello di inclusione adottato nel nostro Paese, si è sempre prevista per gli alunni con disabilità la frequenza delle attività nelle classi comuni, attraverso l'adozione di un percorso personalizzato, declinando gli obiettivi sulla base delle loro capacità e potenzialità, in modo da accompagnarli nel percorso di crescita, soprattutto nel primo ciclo dell'Istruzione. Anche nel caso di argomenti molto distanti dalle possibilità degli alunni, gli obiettivi personalizzati consentono allo studente con disabilità di compiere il percorso didattico/educativo con la restante parte del gruppo classe che segue gli insegnamenti curriculari esplicitati nel PTOF, in corrispondenza della classe frequentata.

b) Nuova procedura di assegnazione delle ore di sostegno didattico

L'attribuzione delle ore di sostegno non è più basata solo sulla gravità della disabilità, ma su altri parametri che assumono a riferimento l'entità delle difficoltà riscontrabili nello svolgimento delle attività comprese in ciascun *dominio* (apprendimento, autonomia, comunicazione) e *dimensione* (relazione, socializzazione, comunicazione, interazione, orientamento autonomie),



con conseguente possibile contrazione delle stesse ore di sostegno.

L'intento, volto a superare ogni sorta di “*automatismo*” nella assegnazione delle ore di sostegno all'alunno, è dichiarato esplicitamente nella relazione tecnica alla Legge di Bilancio 2021, che in forza di ciò stima in 5.000 unità annue la riduzione possibile del contingente degli insegnanti di sostegno attualmente assegnati con le cosiddette “deroghe”, non escludendo anche possibili interventi sugli organici di diritto. L'assunto, non nuovo per la verità, è che la disabilità, anche grave, potrebbe in taluni casi comportare deficit non riconducibili alla sfera intellettuale, ma piuttosto a quella dell'autonomia motoria, il che porterebbe a ritenere non giustificata l'attribuzione del docente di sostegno per l'intero orario.

L'assegnazione delle ore di sostegno agli alunni con disabilità non verrà dunque calcolata prendendo in considerazione la condizione di gravità dell'alunno, ma attraverso il c.d. “debito di funzionamento” (rilevato a fine anno rispetto alle abilità e alle competenze acquisite). Come osservato dal CSPI nel parere reso sul Decreto Interministeriale 182, l'espressione *debito di funzionamento* “rende un'immagine dell'alunno contraria alla stessa impostazione bio-psico-sociale orientata a vedere le capacità e potenzialità dell'alunno nel contesto scolastico” ed inoltre comporta nei fatti, nel medio e lungo termine, una possibile grave ricaduta sugli organici di sostegno e quindi sulla piena efficacia del processo di inclusione.

La già citata Relazione tecnica alla Legge di Bilancio 2021 sottolinea comunque che il nuovo sistema introdotto implica una redistribuzione delle responsabilità tra l'Amministrazione scolastica (attribuzione insegnanti di sostegno) e gli Enti locali competenti, Comuni e Province (attribuzione assistenti all'autonomia e alla comunicazione). Si tratta, per questi ultimi, di supporti cruciali, quali l'assegnazione del personale dedicato all'assistenza socio-educativa e all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale, i servizi per il trasporto per l'inclusione scolastica, l'accessibilità e la fruibilità degli spazi fisici delle istituzioni scolastiche, il superamento delle barriere architettoniche nonché la fruibilità di strumentazioni tecnologiche e digitali nell'ambito della didattica inclusiva.

Impossibile, di fronte a queste enunciazioni di diritto, non tenere conto della realtà, a partire dalla situazione contabile in cui versano gli Enti Locali, sempre più gravati da deficit finanziari e, di conseguenza, sempre meno in grado di garantire un adeguato supporto all'attuazione delle politiche inclusive.

Il dissesto finanziario degli Enti locali costituisce un evidente importante ostacolo alla realizzazione di adeguate politiche di welfare in tema di inclusione sociale. I dati a disposizione testimoniano come la più alta percentuale di casi di dissesto (o pre-dissesto) si siano verificate in comuni delle Regioni del Sud Italia e in particolare in Sicilia, Calabria e Campania⁶. Tali dati forniscono, quindi, una chiara rappresentazione della forte caratterizzazione geografica delle difficoltà degli Enti Locali ed evidenziano la presenza di una vera e propria “questione meridionale”. Ad esempio, a fronte dei 1.506 comuni della Lombardia solo 25 si trovano in dissesto (pari all'1,66%), mentre in Sicilia, su un totale di 390 comuni, quelli in dissesto sono ben 64, pari al 16%. Se consideriamo anche quelli in predissesto raggiungiamo una percentuale del 35%. Il dato diventa ancor più drammatico nella Regione Calabria dove il 61% dei 404 comuni si trova in dissesto e predissesto.⁷ Inevitabile, nella situazione descritta, una fortissima differenziazione territoriale nell'erogazione

⁶ Fonti elaborate ed estrapolate dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti Locali del Ministero degli interni.

⁷ Vedi SCHEDA N. 2.

<https://www.istat.it/it/archivio/6789>

https://dait.interno.gov.it/documenti/criticita_finanziarie_enti_locali.pdf



dei servizi di supporto all'inclusione scolastica.

In definitiva, non è chiaro come si possano conciliare le richieste autonomamente presentate dalle istituzioni scolastiche e le risorse di organico disponibili a livello provinciale e regionale, né è chiaro se e come sia possibile tenere conto delle condizioni di dissesto finanziario in cui versano molti Enti locali, impossibilitati per questo a reggere gli interventi di propria competenza. Mancano oltre tutto precisi parametri per quanto riguarda l'assegnazione delle risorse poste a carico degli enti territoriali.

Legittimo chiedersi, alla luce del ridotto numero di docenti specializzati e dei dissesti finanziari che coinvolgono molti comuni (soprattutto del Sud, costretti a diminuire le ore di assistenza), come potrà essere garantito il personale necessario per il monte ore di lezione.

Sarebbe davvero grave e preoccupante se risultasse prevalente, nelle misure introdotte dal D.L. 182, la *volontà di fare cassa* (che traspare evidente nella già citata relazione alla Legge di Bilancio), incrinando a tal fine una delle eccellenze della scuola italiana. Ciò segnerebbe l'avvio di una inaspettata, quanto preoccupante, inversione di rotta rispetto a un modello di inclusione che da sempre è considerato un fiore all'occhiello del nostro Paese.

c) Il profilo di funzionamento e il GLO

L'intero impianto previsto dal D.L. 182 è costruito supponendo che esista il profilo di funzionamento. Ma, ad oggi, il profilo di funzionamento non esiste ancora, e mancano le relative Linee Guida.

Grande preoccupazione desta, inoltre, la complessità legata al funzionamento della nuova struttura del GLO (composta dal team docenti, dirigente, genitori dell'alunno, assistenti educatori, ente locale, eventuali esperti individuati dalla famiglia, personale tutto della scuola che si trova ad operare all'interno della classe o con l'alunno).

La complessità del GLO sia come costituzione che come funzionamento può farlo diventare un macchinoso strumento per assolvere adempimenti burocratici anziché un organismo di autentica progettualità. Andrebbe dunque essenzializzato; negli istituti che accolgono anche più di 50/60 alunni con disabilità, il carico di lavoro risulterà essere davvero elevato e non rientrante negli obblighi funzionali senza escluderne altri.

Perché il GLO possa assolvere pienamente a tutte le fasi del processo inclusivo, sarà infatti necessario che tutti i suoi componenti siano parte attiva della progettazione degli interventi.

A queste osservazioni generali, se ne aggiungono altre specifiche, in relazione alle risorse presenti nel territorio. Purtroppo, in molte realtà territoriali la neuropsichiatria può contare su poche risorse di personale clinico, che non saranno sicuramente in grado di far fronte a tutte le richieste di intervento. Già di prassi, nei pochi incontri tra la neuropsichiatria e le istituzioni scolastiche, gli operatori sono in posizione di ascolto nei confronti della scuola e la descrizione della realtà quotidiana e del percorso di crescita dell'alunno sono spesso quasi totalmente demandate a quest'ultima, essendo scarsi e fugaci gli incontri tra il minore e l'unità di neuropsichiatria stessa. È poi da rilevare che ai componenti del Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese e qualsivoglia altro emolumento e che il GLO si riunisce, salvo motivata necessità, in orario scolastico, in ore non coincidenti con l'orario di lezione.



LE PROPOSTE DELLA CISL SCUOLA

Va fatta chiarezza sulle modalità di assegnazione delle risorse per il sostegno.

Al momento sembrano permanere due modalità di definizione dell'organico, poiché le nuove misure riguarderebbero solo i nuovi iscritti e certificati.

Occorre anche chiarire se e come l'Amministrazione (ATP e/o USR) ha potere di controllo sulle richieste dei Dirigenti scolastici e/o se questi rimangono i soli responsabili (e garanti) delle richieste dei posti.

In ogni caso, è necessaria molta prudenza nell'attivazione di procedure delle quali, tra l'altro, manca ancora la definizione di tasselli fondamentali, previsti dal D.lgs. 66/2017 e che sono evidentemente determinanti per la stesura del PEI, secondo l'approccio bio-psico-sociale, e per la considerazione - eventualmente del tutto eccezionale e che comunque deve essere strettamente regolamentata - di un possibile esonero da alcune discipline di studio.

Per evitare che ancora una volta la scuola sia lasciata sola davanti all'urgenza di garantire diritti fondamentali, è necessario avere la certezza che gli Enti locali adempiano agli obblighi di loro competenza, i cui parametri devono essere rigorosamente definiti; occorre inoltre che, in caso di impossibilità da parte dell'Ente locale di garantire gli standard quantitativi e qualitativi previsti, siano introdotti accurati meccanismi automatici di compensazione relativamente al personale comunque necessario per l'inclusione scolastica.

Infine, poiché i compiti affidati al GLO sono impegnativi, rilevanti e ricorrenti, è indispensabile una semplificazione della composizione del GLO ed è opportuno ricondurre le ore di partecipazione dei docenti all'interno degli obblighi funzionali senza penalizzare i restanti adempimenti, prevedendo la retribuzione qualora risultino eccedenti rispetto a quanto stabilito contrattualmente (art. 29 c. 3 lettera b del CCNL Comparto Scuola 2007).



CONCLUSIONI

I dati dimostrano la necessità di interventi decisi in tema di risorse dedicate, di semplificazione dei processi, di stabilità e affidabilità del sistema di accoglienza e di specifica risposta ai bisogni presenti. Come abbiamo visto, occorre agire sul sistema di reclutamento dei docenti, sulla formazione in servizio, sul contenimento del numero di alunni per classe; è necessario anche garantire tutti gli interventi che la normativa pone a carico degli enti territoriali o dei servizi sanitari e rivedere il profilo professionale dei collaboratori scolastici.

Nelle pagine precedenti sono state illustrate proposte concrete su alcuni aspetti che riteniamo rilevanti per il nostro sistema di inclusione scolastica. La Cisl Scuola ritiene che le decisioni non siano più rinviabili, che debbano essere assunte con coraggio, coerenza e determinazione.

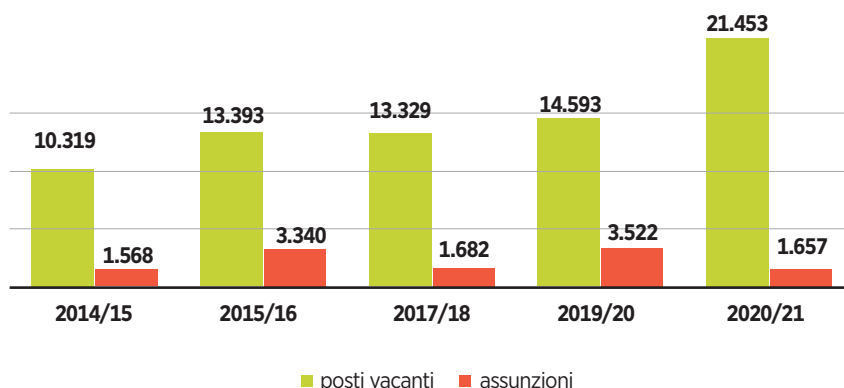
Appare infatti essenziale uscire dalla logica di interventi isolati, occasionali ed emergenziali per recuperare il disegno generale in tema di inclusione, risolvendo le numerose incoerenze che impediscono la realizzazione piena di quei valori dei quali siamo orgogliosi e che sono identitari della “via italiana all’inclusione”.

APPENDICE SCHEDA N. 1

Andamento assunzioni sul sostegno

Il grafico riporta il raffronto, per ciascuno degli ultimi cinque anni scolastici, fra il numero dei posti di sostegno vacanti e disponibili per le assunzioni e il numero degli insegnanti che è stato effettivamente possibile assumere. Lo scarto si è fatto particolarmente evidente nell'ultimo anno (2020/21) quando a fronte di 21.453 posti vacanti le assunzioni sono state solo 1.657 (7,72%), per la maggior parte nella scuola primaria e dell'infanzia.

Posti vacanti e assunzioni



Elaborazioni CISL Scuola su dati del Ministero dell'Istruzione

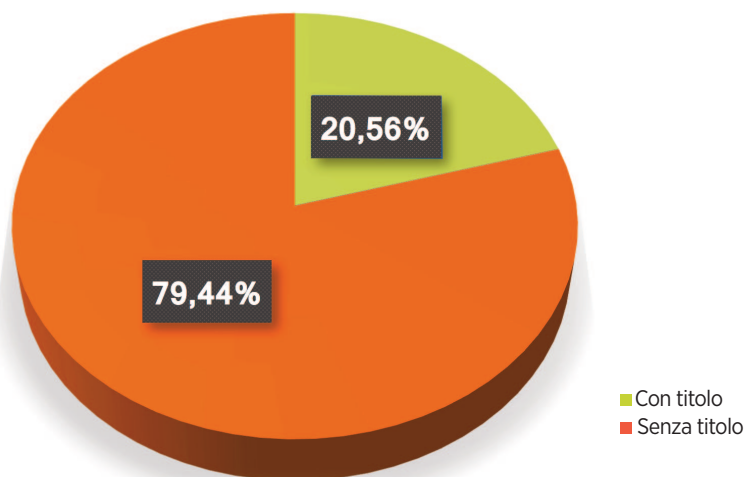
Esaminando in dettaglio i dati delle assunzioni sul sostegno per l'a.s. 2020/21 notiamo la marcata differenza fra le diverse macro aree territoriali che evidenzia un fortissimo squilibrio tra la situazione del Nord, dove all'alto numero di posti vacanti fa riscontro un dato quasi irrilevante di assunzioni, e quella del Sud, dove la percentuale delle immissioni in ruolo, pur lontana dalla copertura delle disponibilità, arriva comunque a superare il 36% su un numero di posti vacanti comunque nettamente inferiore a quello delle Regioni settentrionali.

	Posti vacanti	Assunti	%
Nord	14.593	133	0,91%
Centro	4.274	582	13,62%
Sud e isole	2.586	942	36,43%
TOTALE	21.453	1.657	7,72%

Disponibilità di personale con specializzazione

Il grafico indica la percentuale dei posti che nell'anno scolastico in corso (2020/21), sul totale delle supplenze conferite su attività di sostegno, risultano coperti con personale in possesso di specializzazione. Come si può vedere, gli specializzati sono una netta minoranza (22.000 su 107.000 pari a meno del 21%), mentre la percentuale dei supplenti non specializzati risulta in crescita di oltre 4 punti rispetto alla situazione registrata nel 2017/18, anno in cui un'analogha rilevazione fu riportata nel dossier CISL Scuola **"I paradossi del sostegno"** (allora la percentuale dei supplenti privi di specializzazione era del 75,2%).

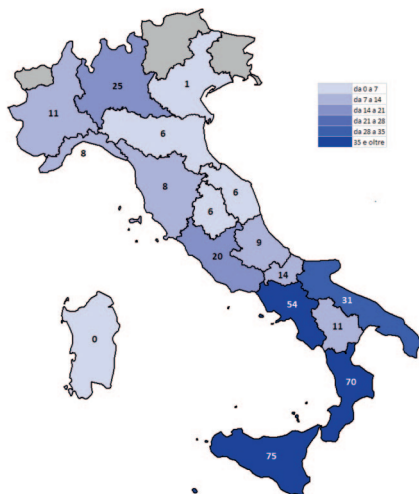
Supplenze su sostegno - 2020/21



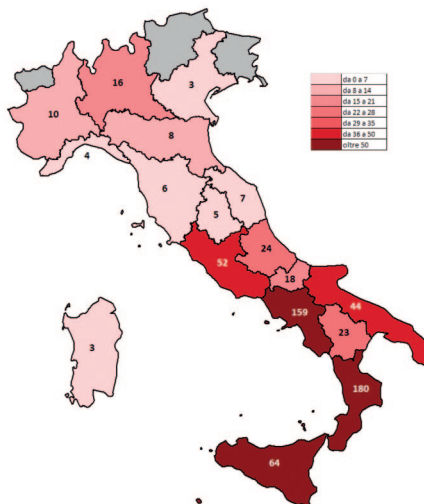
I dati, non ufficiali, sono desunti dalle rilevazioni delle strutture territoriali CISL Scuola nel corso delle operazioni di conferimento delle supplenze

SCHEDA N. 2

Numero di comuni in dissesto – Dati 2018



Numero di comuni in pre dissesto – Dati 2018





CISL
SCUOLA

 cislscuola.it

 [sindacatocislscuola](https://www.facebook.com/sindacatocislscuola)

 [@cislscuola](https://twitter.com/cislscuola)