

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 32

RISOLUZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

d'iniziativa della senatrice SERRA

approvata il 31 luglio 2014

ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato relativo alle diverse forme di disabilità presenti nella scuola ed all'esigenza di assicurare la continuità didattica degli insegnanti di sostegno

IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI DELLA PROCEDURA

La Commissione in più occasioni ha messo in evidenza l'importanza di un'adeguata preparazione degli insegnanti sulle problematiche della disabilità, tenuto conto che nelle scuole spesso si alternano diversi docenti di sostegno i quali purtroppo non riescono a proseguire gli anni successivi con gli stessi alunni, con forte pregiudizio in termini di continuità didattica e metodologica e di fatto mettendo a rischio la realizzazione di un compiuto sistema di integrazione. Gli insegnanti sono tuttavia figure assai vicine alle problematiche dei ragazzi e, nel caso di alunni con disabilità, ciò rende ancor più necessario assicurare la continuità del sostegno, quanto meno per i tre anni della scuola dell'infanzia e i cinque anni della scuola primaria. La mancanza di una riforma strutturale e sistematica della scuola pubblica, insieme all'approvazione di norme e provvedimenti disorganici, al di fuori di un contesto unitario, hanno creato invece un punto di crisi nel patto scuola-famiglie, generando una «doppia fragilità» che ha sempre più riflessi significativi sulle dinamiche ed i disagi degli alunni.

La Commissione è ben consapevole che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha avviato notevoli sforzi per interventi formativi nel campo dell'inclusione, in particolare con l'attivazione di corsi abilitanti, specializzazioni e *master* distinti per tipologie di disabilità (autismo, disabilità intellettive, ADHD, disabilità sensoriali ed educazione psicomotoria inclusiva), anche tenuto conto che l'Italia è il Paese che spende di più al mondo per l'integrazione degli alunni con disabilità.

Il tema del reclutamento del personale resta tuttavia di rilevanza cruciale e per questo motivo la Commissione pone con forza l'accento sull'importanza di un'adeguata preparazione di tutti gli insegnanti sulle problematiche della disabilità, in ragione del meccanismo di assegnazione delle risorse professionali, fermo restando che, anche secondo il Governo, occorrono un'ampia condivisione e il reperimento di risorse aggiuntive. Ciò, anche al fine di evitare che abbiano a ripetersi in futuro episodi drammatici come quelli di genitori che sono stati costretti a togliere i propri figli con disabilità da scuola a causa dell'assenza di insegnanti in grado di sostenere il loro percorso educativo e garantire l'effettivo godimento del loro diritto all'istruzione.

Lo scopo della procedura è dunque quello di avviare un approfondimento su uno degli aspetti vitali della scuola, nella consapevolezza dell'autonomia scolastica, che possa essere utilizzato anche in un contesto più ampio, come ad esempio ai fini dell'istruttoria legislativa del disegno di legge atto Senato n. 1260 (sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni) e delle proposte legislative in materia di autismo.

2. IL CONTRIBUTO DEGLI ESPERTI

La Commissione ha deciso lo svolgimento di alcune mirate audizioni, onde conoscere l'opinione degli esperti e avanzare possibili soluzioni. Tra questi, sono stati contattati alcuni professori referenti per le disabilità, taluni esperti nella pratica sportiva dei disabili, i rappresentanti della Federazione italiana per il superamento dell'*handicap* (FISH), della Società italiana di pedagogia speciale (Sipes) e dell'Ente nazionale sordi (ENS), il direttore del Centro per i disturbi pervasivi dello sviluppo dell'ospedale di Cagliari, nonché il dirigente dell'Ufficio VII (disabilità) della Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. I documenti che sono stati depositati hanno arricchito ancor più l'analisi da varie angolazioni, permettendo di far emergere importanti temi di discussione.

Dal punto di vista strettamente medico, le audizioni hanno evidenziato un ripensamento degli studi sui modelli di apprendimento, anche grazie allo sviluppo delle neuroscienze dell'educazione. Negli ultimi dieci anni è emerso altresì un aumento dei disturbi dello spettro autistico, frutto anche di diagnosi più mirate, che tuttavia non sempre risultano appropriate. A tale aumento è conseguentemente corrisposta una crescita degli studenti con disabilità e della richiesta di personale docente per il sostegno, stando ai dati forniti dal Ministero. Parallelamente, dopo l'entrata in vigore della legge 8 agosto 2010, n. 170, risultano cresciute le certificazioni relative ai casi di disturbi specifici di apprendimento (DSA), per supportare i quali però non occorre il docente di sostegno, essendo assegnata agli insegnanti curricolari la loro «presa in carico» mediante l'attivazione di un percorso individualizzato di studi, con l'adozione di strumenti compensativi e di misure dispensative.

Gli esperti hanno anche sottolineato l'importanza di favorire una corretta comunicazione con gli alunni con disabilità, ad esempio sottoponendoli a numerosi passaggi, o transizioni educative, che possono essere sia di tipo verticale (che avvengono cioè nel tempo) sia di tipo orizzontale (ossia tra ambienti diversi). Per far sì che tali transizioni siano «morbide» e promuovano l'inclusione, occorre tuttavia che tutti gli ambienti dialoghino tra loro, condividendo le informazioni sull'alunno: anche in questo caso, diventa perciò fondamentale la continuità educativa e didattica, soprattutto per i ragazzi con oggettive difficoltà.

Su un piano più propriamente organizzativo, gli esperti hanno rilevato alcuni ostacoli che si frappongono al raggiungimento della continuità, quali l'eccessiva lunghezza dei tempi di nomina e assegnazione degli insegnanti, la scarsa programmazione delle transizioni orizzontali e verticali, la formazione non sempre adeguata dei docenti, il debole dialogo tra scuola, famiglie e servizi sanitari. Con particolare riguardo alle procedure di assegnazione delle risorse professionali (insegnanti di sostegno, assistenti educativi o assistenti alla comunicazione), si registrano poi modalità differenti nelle varie regioni d'Italia e procedure spesso molto lente. Al fine di consentire una maggiore tempestività, elevando al contempo la tu-

tela rispetto ai dati sensibili, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sta tuttavia elaborando un *software* per la rilevazione dei dati degli alunni con disabilità e con DSA, che dovrebbe rendere il servizio più efficiente, assicurando in tempo reale la registrazione del fabbisogno e, quindi, l'assegnazione delle risorse che attualmente rispondono, come si è detto, a procedure disomogenee e inadeguate. Il Governo ha assicurato che il *software* è in stato avanzato di realizzazione, essendone già stato approntato un prototipo, che dovrà tuttavia essere reingegnerizzato onde garantire procedure di massima sicurezza, in quanto tratta dati sensibili e super sensibili. Per tali aspetti, il Governo ha riferito di contatti in corso con il Garante per la *privacy* ed ha preannunciato una bozza di regolamento per il trattamento dei dati a fini istituzionali, già condiviso con le associazioni. La procedura dovrà comunque prevedere una partizione del sistema, in modo da non lasciare traccia dei dati sensibili nell'Anagrafe degli alunni, ma consentire la loro utilizzazione – in forma assolutamente riservata e protetta – ai soli fini dell'assegnazione delle risorse professionali, prevedendo poi la loro distruzione una volta che l'alunno sia uscito dal relativo segmento di istruzione. Il *software* dovrebbe altresì consentire di registrare le risorse di personale non scolastico assegnate agli allievi con disabilità (assistenti educativi e alla comunicazione) fornendo un quadro preciso sulle tipologie di disabilità presenti nella scuola italiana, così da offrire elementi di riferimento per elaborazioni scientifiche che possano dar senso all'aumento delle certificazioni verificatosi negli ultimi dieci anni, pari ad oltre il 52 per cento secondo dati forniti dal Ministero.

Un altro elemento emerso nel corso delle audizioni, che a sua volta si frappone alla continuità didattica, è che la normativa vigente non prevede la possibilità di vincolare un docente – soprattutto se supplente – sulla medesima cattedra l'anno successivo, perché l'assunzione dei docenti avviene tramite lo scorrimento delle graduatorie (sia per l'immissione in ruolo che per le supplenze). Ad oggi l'unica possibilità per un supplente con incarico annuale di rimanere al suo posto è che quest'ultimo rimanga vuoto nelle operazioni relative ai docenti a tempo indeterminato e non venga scelto da colleghi in posizione migliore in graduatoria. Peraltro, il supplente in questione potrebbe aver intanto maturato il punteggio sufficiente alla sua immissione in ruolo e in tal caso la scuola di titolarità potrebbe non essere la stessa presso la quale ha prestato servizio come supplente. Del resto, anche in caso di docente di ruolo, una norma che configurasse l'obbligo di permanenza su un posto in organico per un periodo prefissato, oltre a essere incompatibile con le esigenze dell'Amministrazione legate all'attribuzione delle cattedre, sarebbe apertamente in contrasto col diritto alla mobilità professionale.

Se si evitasse la discrepanza numerica di posti assegnati, tra organico di diritto e organico di fatto, si potrebbe invece avere continuità anche con gli stessi supplenti, evitando trasferimenti o assegnazioni provvisorie. La Commissione saluta dunque con favore il progressivo innalzamento dei posti dell'organico di diritto annunciato dal Governo, che consentirà di coprire circa il 90 per cento dei posti in organico di fatto. Né va dimenticato

che il Ministero, nel triennio 2013-2015, ha previsto 26.684 assunzioni di docenti di sostegno: 4.447 insegnanti sono stati già assunti nel 2013, mentre 13.342 unità saranno immesse in ruolo il 1° settembre 2014 e 8.895 il 1° settembre 2015. A questi, l'Amministrazione ha reso noto che si aggiungono 3.009 posti attualmente vacanti che verranno coperti con assunzioni appena sarà approvato il Piano triennale di assunzioni ora in fase di redazione.

È bene sottolineare che tanto le necessità quanto gli ostacoli summenzionati interessano tutti gli alunni, ma hanno un impatto decisivo su quelli che hanno oggettive difficoltà, i quali dovrebbero poter apprendere in contesti normali, in cui si punta all'integrazione. La «rete» da costruire attorno al ragazzo con disabilità prevede dunque una molteplicità di figure che ruotano attorno all'insegnante di sostegno in modo che quest'ultimo non venga lasciato solo. Troppo spesso infatti la solitudine e il malessere degli insegnanti di sostegno si traducono in una «fuga» verso l'insegnamento curricolare, con evidente danno per l'esperienza scolastica degli studenti con disabilità.

Dal punto di vista educativo serve quindi un lavoro di squadra, basato sulla fiducia nell'inclusione da parte di tutti gli operatori, da un lato, e sulla massima competenza professionale, dall'altro. In base alle diverse forme di disabilità, devono quindi essere individuate figure professionali specifiche, tenuto conto che – come si è detto – per alcuni disturbi non è necessario l'insegnante di sostegno ma è sufficiente un assistente educativo o un assistente alla comunicazione. D'altra parte, il Ministero ha riferito di valutare positivamente l'estensione ad altre realtà dell'iniziativa «sportello autismo» di Vicenza, volta creare un modello cooperativo di lavoro tra gli insegnanti, con scambio di buone pratiche e consulenze *peer to peer*. Gli «sportelli», che saranno gradualmente aperti anche alle famiglie, rappresentano infatti un ottimo progetto a carattere sperimentale che partirà con l'avvio del nuovo anno scolastico e sarà progressivamente portato in tutti i Centri territoriali di supporto (CTS).

Gli esperti hanno poi evidenziato l'utilità di incentivare la pratica sportiva degli studenti con disabilità, quale ulteriore strumento di integrazione e di scoperta di potenzialità altrimenti non immediatamente percepibili. In proposito, il Governo ha reso noto che in Lombardia è stata completata la sperimentazione di un progetto dell'Amministrazione, che ai primi di ottobre sarà presentato ufficialmente con l'intento di diffonderlo in ogni regione. Per assicurare il pieno funzionamento di tale sistema, occorre peraltro il pieno e convinto coinvolgimento del dirigente scolastico, che dovrebbe monitorare l'intero percorso educativo e apportare i necessari correttivi.

Per quanto attiene alla formazione dei docenti di sostegno, è stata rilevata una discrasia tra l'impegno didattico richiesto per l'insegnamento nel primo ciclo – pari a 30 crediti formativi universitari (CFU) – e quello richiesto per l'insegnamento nella scuola secondaria, pari a soli 6 CFU. Detto squilibrio impatta ancor più negativamente se si considera che nella scuola secondaria di primo e di secondo grado manca la programmazione

settimanale quale strumento di condivisione della progettazione didattica, necessaria proprio per favorire quel dialogo tra educatori che consente la trasmissione delle informazioni sull'alunno. La Commissione registra perciò con estremo favore che il Governo abbia convenuto sull'esigenza di uniformare l'impegno didattico nei percorsi di studio relativi ai due cicli, ancorché sia necessaria una modifica legislativa.

3. GLI IMPEGNI AL GOVERNO

Fatte queste premesse, e preso atto positivamente della proficua collaborazione con il Ministero, la Commissione ha ritenuto dunque opportuno impegnare il Governo affinché:

1. sia garantita una maggiore tempestività nell'assegnazione delle risorse professionali di supporto agli alunni con disabilità, che tenga conto del fabbisogno di organico e delle effettive esigenze dell'alunno;

2. sia data sollecita attuazione all'aumento delle assegnazioni dei posti di organico di diritto;

3. siano tempestivamente realizzate le previsioni sull'organico funzionale di rete, di cui all'articolo 50 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, che consentirebbe una migliore gestione delle risorse umane anche nell'ottica della continuità;

4. siano adottate tutte le misure utili per favorire la qualità dell'esperienza di apprendimento e dell'inclusione, incentivando lo scambio di informazioni sull'alunno nel passaggio da un ciclo ad un altro;

5. sia assicurata un'approfondita formazione del personale in relazione alle diverse tipologie di disabilità.

