

Giugno 2008

La rete e il sistema
di sussidiarietà locale per l'integrazione scolastica
degli alunni disabili

di Massimo Simonetta

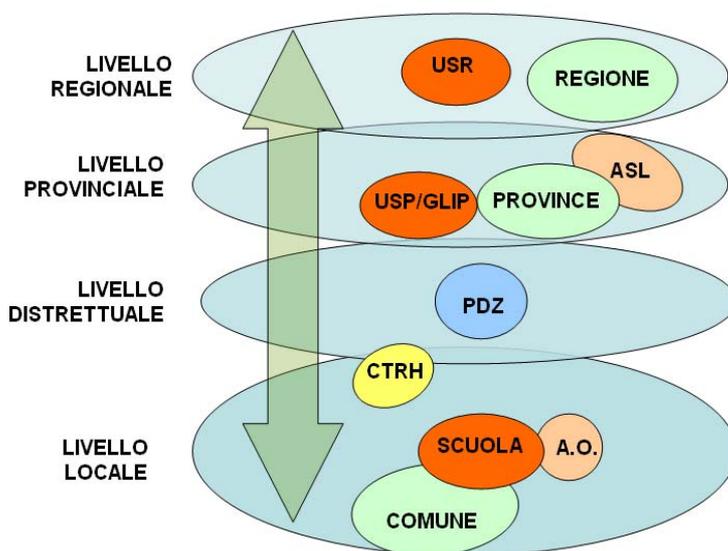
Introduzione¹

In questi anni l'inserimento degli alunni con disabilità nella scuola è cresciuto in maniera costante, come sono cresciuti i posti di docenti di sostegno in ogni ordine di scuola, ma soprattutto è cresciuta la consapevolezza del diritto degli alunni disabili al recupero e all'integrazione. Questo induce a pensare a politiche che sconfinino dai perimetri di settore, che creino, generino e impongano sinergie e soluzioni diversificate, con capacità di coinvolgimento delle rappresentanze sociali e con un necessario coordinamento delle azioni e degli interventi svolti in ambito formativo, sociale e lavorativo. In questo senso le amministrazioni comunali rappresentano le istituzioni che con quelle scolastiche sono maggiormente coinvolte nell'erogazione dei servizi d'integrazione. L'alunno con disabilità è un cittadino speciale: bisogna consentirgli di avere l'autonomia per recarsi a scuola, gli si deve garantire il trasporto per raggiungere il plesso scolastico, si devono predisporre le misure necessarie perché l'edificio sia accessibile, bisogna attrezzare le aule, i servizi, le palestre, i laboratori affinché l'alunno disabile si possa muovere in autonomia. L'abbattimento delle barriere architettoniche si aggiunge alle numerose attività che il Comune deve svolgere sin dalla nascita della persona con disabilità, perché la vita non comincia quando si inizia a frequentare la scuola, né si limita agli orari del funzionamento della scuola. Il cittadino con disabilità vive di notte, d'estate, durante le vacanze di Natale e di Pasqua. La vita continua anche dopo la scuola, quando vanno individuati percorsi per l'inserimento lavorativo o in comunità, nella prospettiva di una autonomia che dovrà essere garantita anche quando la famiglia del disabile non ci sarà più (il cosiddetto "dopo di noi"). Ma mentre è in vita la persona, la sua famiglia ha bisogno di sostegno, di misure di accompagnamento, di servizi di orientamento, di aiuti economici. Ma soprattutto ha bisogno di un clima relazionale, di un'atmosfera in cui vivere percependo la propria appartenenza, la propria inclusione, da estendere a tutti i componenti della famiglia, su cui grava il peso dell'handicap. Non a caso, si è detto, la "presa in carico" è un onere del Comune. In questo senso si tratta di riflettere su un ruolo nuovo dell'Ente locale, non più come semplice fornitore di servizi ma come soggetto di *governance*, capace di relazioni interistituzionali, di lettura dei bisogni, di reperimento di risorse, in modo particolare per le fasce deboli della popolazione.

¹ *L'articolo è stato elaborato nell'ambito di "Equity in rete" (id. 5686). Finanziato da ARIFL (Agenzia Regionale Istruzione Formazione Lavoro, il progetto è finalizzato allo sviluppo di azioni di coordinamento ed integrazione degli interventi per l'integrazione scolastica degli alunni disabili in risposta al dispositivo "Realizzazione di azioni di sistema nel settore dell'istruzione e formazione per l'utilizzo delle risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali di cui alla D.G.R. 215 del 27.05.2005.*

La continuità fra i sistemi educativo-formativo e i servizi socio-sanitari, attraverso la ridefinizione sia delle forme di assistenza economica in rapporto alle situazioni soggettive vissute dalle persone sia la realizzazione di adeguati servizi, è però garantita da una più ampia gamma di istituzioni. ciascuna con un'identità diversificata, competenze distintive specifiche e ruoli fortemente interconnessi. Ogni istituzione coinvolta si dispone su un livello che caratterizza l'ampiezza del campo d'attività. La figura 1.1 illustra la complessità istituzionale cui abbiamo accennato.

Figura 1.1 - Le istituzioni coinvolte nella *governance* e *government* degli interventi d'integrazione scolastica degli alunni disabili



In tale contesto, la strategia di sviluppo dei servizi d'integrazione scolastica degli alunni con disabilità non può declinarsi semplicemente attraverso il rafforzamento delle singole istituzioni, in linea con le prerogative loro riconosciute. Si tratta di sviluppare anche nuovi sistemi di collaborazione fra livelli differenti di *governance* in un sistema multilivello e fra istituzioni locali sussidiarie orizzontali e verticali in tema di *governance* e *government* dell'offerta di servizi. Tale approccio risulta indispensabile per perseguire i principi che hanno animato lo sviluppo del progetto "Equity in rete" e che sono così riassumibili:

1. Il diritto della persona con disabilità alla piena integrazione in ogni contesto della vita sociale;
2. La possibilità di creare un sistema organico di servizi integrati, accessibili, continui, in grado di aderire in modo dinamico ai bisogni delle persone con disabilità e alle loro famiglie;
3. La promozione di condizioni di salute, di benessere e di sicurezza sociale;

4. Lo sviluppo della cultura dell'accoglienza, partendo dal riconoscimento del valore della persona, lavorando sulle potenzialità e considerandola una risorsa.

In relazione a ciascuna delle tre aree d'intervento delineate, e cioè relative ai rapporti interistituzionali multilivello, allo sviluppo delle collaborazioni sussidiarie e al rafforzamento delle istituzioni coinvolte nell'erogazione dei servizi, alla conclusione del progetto "Equity in rete" sono delineabili alcune considerazioni che di seguito specificheremo.

■ LA COLLABORAZIONE FRA ISTITUZIONI IN AMBITO SUSSIDIARIO

La possibilità di fronteggiare efficacemente la complessità tipica dei servizi d'integrazione scolastica degli alunni con disabilità è direttamente proporzionale alla capacità degli attori locali di presidiare un percorso evolutivo dei sistemi di *governance* e *government* che rafforzi la collaborazione fra istituzioni sussidiarie locali orizzontali e verticali nel perseguimento del valore pubblico. In questo senso il progetto "Equity in rete" ha realizzato interventi per incrementare collaborazioni fra:

- Istituzioni locali pubbliche, in particolare scuole e amministrazioni comunali;
- formazioni sociali espressione di sussidiarietà orizzontale;
- formazioni sociali espressione di sussidiarietà orizzontale e istituzioni locali pubbliche.

La finalità dichiarata è stata quella di costituire relazioni coerenti, differenziate e diffuse in ambiti territoriali specifici in grado di agire sulle capacità d'offerta di servizi attraverso il rafforzamento delle capacità istituzionali di ascolto, elaborazione e definizione strategica degli interventi.

La tesi che un sostanziale cambiamento innovativo possa essere sviluppato con il concorso delle istituzioni sussidiarie locali di natura orizzontale e verticale deriva dall'assunzione che la generazione di valore pubblico in tema d'integrazione scolastica degli alunni con disabilità sia possibile con il concorso di tutti coloro che operano per erogare servizi in favore di una comunità locale coerentemente con dispositivi normativi di principio, specifiche di servizio o norme regolamentari assunte da organismi elettivi.

Il valore pubblico di un servizio si determina, dunque, se esso è coerente con norme assunte da organi legislativi, e declinate da altri organismi elettivi o amministrativi. La natura pubblica di un servizio non si determina a causa della natura pubblica dell'istituzione cui è riconducibile la sua

titolarità. In questo senso, il titolare del servizio che genera valore pubblico, cioè che assume la responsabilità della fornitura rispetto al fruitore del servizio, può essere anche un soggetto non pubblico. In questo caso, le strategie adottate dai soggetti non pubblici possono anche divergere da quelle perseguite dai soggetti pubblici competenti, ma, comunque, determinare la creazione di valore pubblico se coerenti con le norme di riferimento.

Le limitazioni alla possibilità che istituzioni private possano generare valore pubblico riguardano l'esercizio di funzioni autoritative e regolative che sono proprie delle istituzioni pubbliche. In relazione alle funzioni certificative si è progressivamente affermato un principio di coinvolgimento dei privati nella fase di certificazione dei contenuti tecnici delle richieste di autorizzazione, conservando per la pubblica amministrazione un ruolo di controllo successivo.

Si noti che la produzione di valore pubblico può essere definita in fase preventiva e valutata in relazione a diversi ruoli che le istituzioni interpretano secondo punti di vista declinabili in relazione al concetto di cittadino. Un primo gruppo di ruoli si caratterizza per lo svolgimento di attività di fruizione di prodotti con valore pubblico e di partecipazione, attraverso lo svolgimento di attività politica e di *lobbying*, nelle decisioni riguardanti modalità di realizzazione e contenuti dei prodotti da fruire (tabella 2.1). Un secondo gruppo di ruoli sono riconducibili agli ambienti istituzionali, per i quali i sistemi sussidiari orizzontali e verticali sono valutabili in termini di capacità di produzione di valore utile al perseguimento delle proprie strategie.

Tabella 2.1 – Declinazione concetto di cittadino

Ruoli nell'ambiente economico sociale	cittadino come contribuente
	cittadino come utente/consumatore
	cittadino come beneficiario
	cittadino come imprenditore
	cittadino come partecipante ai processi democratici
<hr/>	
Ruoli nell'ambiente istituzionale	cittadino come policy maker
	cittadino come operatore con responsabilità manageriali
	cittadino come operatore senza responsabilità manageriali
<hr/>	
Ruoli misti nell'ambiente istituzionale	cittadino come agente delegato
	cittadino come fornitore
<hr/>	

Per i ruoli istituzionali il valore pubblico prodotto è rappresentato da quelle soluzioni tecnologiche, organizzative e istituzionali che sono in grado d'influenzare positivamente la produzione di valore pubblico per i ruoli presenti nell'ambiente esterno. Nel progetto "Equity in rete" sono state svolte attività di relazione con diversi attori impegnati nell'integrazione scolastica degli alunni con disabilità allo scopo sia di raccogliere informazioni utili al rafforzamento degli interventi sia di consolidare legami utili alla loro promozione. In particolare sono stati coinvolti:

- i dirigenti scolastici, ai quali sono state richieste sia informazioni sullo stato dei servizi e sui percorsi d'integrazione e sia opinioni sulle più opportune modalità d'innovazione dei servizi e sui bisogni emergenti (Allegato 1.1.4);
- i responsabili comunali del diritto allo studio, il cui contributo è stato di fornire un quadro esauriente dello stato dei servizi comunali in tema di integrazione scolastica degli alunni con disabilità e pareri sui bisogni emergenti e gli interventi da potenziare (Allegato 1.1.3);
- i responsabili settori handicap degli Uffici Scolastici Provinciali, che sono stati coinvolti per la descrizione dei territori di competenza (Allegati 1.1.9);
- i componenti di alcuni GLH delle scuole lombarde, ai quali è stato richiesto sia di contribuire alla delineazione di un quadro campionario dei servizi per l'integrazione offerti

nelle scuole lombarde sia di sperimentare alcuni modelli d'innovazione di governante e dei servizi;

- i genitori aderenti alla LEDHA (Lega per i Diritti delle Persone con Disabilità), ai quali è stata richiesta una condivisione delle finalità, delle attività previste e dei modelli proposti nell'ambito del progetto "Equity in rete";
- i responsabili degli Uffici di Piano dei Distretti Sociosanitari, che sono stati coinvolti per il loro ruolo centrale nel coordinamento e promozione dello sviluppo territoriale dei servizi d'integrazione, prevalentemente in attività di scambio in manifestazioni pubbliche;
- gli amministratori delle Province, al fine di organizzare convegni che a loro volta raccogliessero i soggetti del territorio che si occupano del tema.

Per favorire lo sviluppo della collaborazione negli ambiti territoriali si è svolto un duraturo e articolato intervento, in particolare attraverso lo svolgimento delle attività previste nel Lotto 2, di costruzione di una Comunità professionale sui temi dell'integrazione scolastica degli alunni disabili (Allegati 2.3.1, 2.3.2, 2.4.2).

La ricerca di punti d'interesse comune fra le istituzioni coinvolte nei processi d'integrazione, ai quali i soggetti citati hanno fornito un positivo contributo, è stata guidata dal principio che la produzione di valore pubblico aumenta quanto più risultano efficaci ed efficienti i sistemi sussidiari nei quali amministrazioni comunali, istituzioni scolastiche, associazione dei genitori, associazioni locali operanti nel campo del welfare stringano accordi di collaborazione. Quanto è stato svolto s'inscrive in un disegno di sviluppo di sistemi sussidiari stabili, allargati in termini di coinvolgimento istituzionale ed innovativi nell'affrontare i temi dell'integrazione scolastica degli alunni disabili.

In linea generale, un sistema sussidiario si determina quando cicli di azioni strategiche e operative finalizzate alla creazione di valore pubblico per un determinato ambiente sono svolte da un insieme di soggetti pubblici e privati con identità sussidiaria verticale e orizzontale che, nell'ambito di un sistema istituzionale multilivello, sviluppano sistemi stabili di collaborazione, con propri connotati giuridico istituzionali e organizzativi, in un campo di attività condiviso, per presidiare territori di cui sono espressione, condividendo un sapere contestuale valido.

Nei sistemi sussidiari locali le relazioni fra i soggetti pubblici e privati si esprimono attraverso relazioni fondate su un regime pattizio. Si tratta di realizzare forme d'incontro pubblico privato che superino le tradizionali forme di relazione che cristallizzano le istituzioni pubbliche nel ruolo di erogatori di contributi, senza che siano definite particolari condizioni di loro rendicontazione, e quelle del privato sociale come supplenti nella soddisfazione di fabbisogni trascurati dal pubblico.

Lo sviluppo della collaborazione rafforza l'azione di realtà istituzionali pubbliche e private che rappresentano e mediano direttamente le esigenze di gruppi sociali, aumentando la possibilità

di interpretare e rispondere alle esigenze di un territorio consentendo una partecipazione locale pregnante. In questo senso, il valore di un percorso di realizzazione di collaborazioni non risiede esclusivamente nel successo che esso determina in termini di aumento del rendimento istituzionale, cioè di miglioramento economico e organizzativo dei processi e della qualità dei servizi, ma rappresenta un potente strumento di rafforzamento della coesione sociale.

Nell'ambito del progetto "Equity in rete" è stata svolta un'approfondita analisi dei contesti territoriali per inquadrare lo stato dei rapporti fra realtà sussidiarie e individuare temi di collaborazione. La metodologia utilizzata ha previsto la selezione di alcuni testimoni privilegiati, appartenenti a realtà campione e agli uffici delle amministrazioni provinciali competenti sui temi dell'integrazione scolastica dei disabili, che ha determinato la raccolta di informazioni strutturate in un ampio documento, successivamente elaborati (Allegati 1.1.1 e 1.1.2). La finalità è stata quella di giungere – proprio sulla base delle risposte date al questionario in oggetto – ad una più dettagliata e diretta conoscenza dei contesti locali, distrettuali e provinciali coinvolti nel progetto *Equity in rete*.

Le dettagliate e particolareggiate conoscenze delle situazioni negli ambiti provinciali sono risultate molto utili, in un'ottica di *governance* dei processi e dei servizi relativi all'integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap, per valutare le informazioni circa gli accordi istituzionali presenti sul territorio. A questo proposito, la necessità di riscrivere – in quanto ormai datato o in scadenza - l'accordo quadro di programma provinciale in alcuni contesti, come quelli di *Brescia*, e *Lodi*, può rappresentare una proficua opportunità per ritessere, e se possibile allargare, la rete degli operatori territoriali e dei servizi da questi offerti in materia di integrazione scolastica.

Estremamente utili e significative, proprio in quanto frutto di una percezione ravvicinata e di "prima mano", sono anche le indicazioni fornite dai referenti territoriali in merito a buone prassi e criticità-fabbisogni che emergono dall'osservazione del territorio. Per quanto riguarda il primo aspetto (quello relativo alle buone prassi) segnalazioni ricorrenti riguardano in particolare (laddove presenti) le Sezioni a didattica potenziata per alunni gravi o gravissimi (*Lodi*) o le esperienze di Scuola in Ospedale (*Monza*): si tratta di realtà che, proprio per le loro esigenze specifiche, hanno messo a punto servizi avanzati, basati su sistemi di integrazione e di rete con altri enti del terzo settore, diventando così ormai riconosciuti modelli di riferimento sul territorio. Tra le buone prassi va segnalata a *Lodi* anche l'esperienza del *Consorzio di Servizio alla Persona*, che costituisce un innovativo e originale esempio di risposta alle esigenze territoriali, fondato su servizi integrati e sulla cooperazione di Enti afferenti al terzo settore.

In relazione alle criticità e ai fabbisogni emersi nei contesti provinciali sono evidenziabili:

- gli aspetti di "reclutamento", formazione e pieno coinvolgimento degli assistenti ad personam;

- la necessità strategica e obbligata di considerare come essenziali promotori della reale integrazione scolastica degli alunni disabili non solo gli insegnanti di sostegno ma anche e soprattutto i docenti curricolari;
- l'opportunità di rendere realmente operativi (e non solo costituiti "sulla carta") i GLH all'interno della scuola;
- la necessità di "fare rete" tra enti e istituzioni, rendendo più fluida la comunicazione e promuovendo l'attivazione di sinergie e processi virtuosi;
- la necessità di affrontare con specifici interventi formativi e anche soluzioni concrete le problematiche relative ai "disturbi specifici dell'apprendimento", casistica ormai sempre crescente da quando questi disturbi non sono più riconosciuti ai fini della certificazione dello stato di handicap, determinando di contro la necessità di rispondere comunque a bisogni formativi particolari e differenziati;
- le problematiche relative alle sempre crescenti segnalazioni di handicap per gli alunni stranieri: in questo caso, la provenienza estera costituisce un ulteriore fattore da affrontare ai fini della completa integrazione degli alunni;
- l'opportunità di contestualizzare gli interventi finalizzati all'integrazione degli alunni disabili in un'ottica di "progetto di vita".

L'osservatorio dei referenti territoriali è parso particolarmente privilegiato anche per quanto riguarda la percezione del profilo e delle attività delle Realtà Pilota scelte da *Equity*. Nella grande maggioranza dei casi è emersa la bontà della scelta effettuata dal progetto per la fase di sperimentazione e attuazione. La scelta delle dodici realtà campione è stata fatta con l'attenzione alla gamma variegata di enti di formazione che caratterizzano il sistema integrato lombardo: nelle dodici aree individuate (le undici Province con l'aggiunta del territorio di Monza e Brianza) si sono avviati percorsi di collaborazione con Circoli Didattici e Istituti Comprensivi, Scuole dell'infanzia statali e comunali, Istituti paritari e Centri di Formazione Professionale, Scuole dell'obbligo e Scuole superiori.

In sintesi, l'esperienza di "Equity in rete" ha consentito di mettere in evidenza uno scenario vario e articolato della realtà lombarda, con territori in grado di esprimere livelli di eccellenza nell'erogazione dei servizi, in un contesto di rete, con rapporti interistituzionali consolidati. Ma si sono riscontrate anche esperienze che alla visibilità hanno preferito il lavoro quotidiano e silenzioso, con risultati sorprendenti. Incontrando tanti operatori scolastici, amministratori locali, volontari, operatori, genitori, si è toccato con mano come sia diffusa in modo uniforme la disponibilità ad esplorare aspetti non sufficientemente approfonditi e a cogliere nuove opportunità. Ovunque, a tutti i livelli, abbiano verificato la positiva esperienza della realtà lombarda, nella quale Scuole ed Enti locali non si sono risparmiati ed hanno dimostrato come gli annunci della politica si possano trasformare in realtà, naturalmente migliorabile e perfettibile,

possibilmente con una maggiore uniformità e sistematicità degli interventi, ma solida e collaudata.

La caratterizzazione della natura istituzionale di un sistema sussidiario può essere sinteticamente illustrata considerando, in primo luogo, se i rapporti fra le istituzioni costituenti determinano la configurazione di nuove istituzioni con propria autonomia giuridica, attraverso le quali si esprime il rapporto di collaborazione di natura strategica e operativa, oppure se la collaborazione si attua attraverso accordi giuridicamente fondati nei quali le parti sono solo le istituzioni costituenti. Definiamo il primo approccio verticale e il secondo coordinativo. Il diritto privato e quello pubblico, per esempio il Testo unico delle autonomie locali (tuel), contengono norme che configurano precisi profili istituzionali che offrono modelli di riferimento e ispirazione per la redazione di regolamenti, statuti e provvedimenti giuridicamente rilevanti da definire in ambito locale. La figura 2.2 illustra il quadro riassuntivo degli approcci verticale e coordinativo.

Tabella 2.2 - Modello generale per la classificazione dei rapporti di collaborazione fra titolari di prodotti finali nell'ambito di un sistema sussidiario locale

		Titolarità della fornitura di prodotti	
		<i>Istituzioni private sussidiarie (IPR)</i>	<i>Istituzioni pubbliche sussidiarie (IPU)</i>
Titolarità della fornitura di prodotti	<i>Istituzioni pubbliche sussidiarie (IPU)</i>	Accordi fra distinte istituzioni pubbliche e private (PPP) A 	Accordi fra distinte istituzioni pubbliche B 
	<i>Istituzioni private sussidiarie (IPR)</i>	Nuova istituzione pubblico/privato (PPP) Accordi fra distinte istituzioni private C  Nuova istituzione privata	Nuova istituzione pubblica

Fonte: nostra elaborazione

In secondo luogo, per meglio identificare la natura istituzionale di un sistema sussidiario, si tratta di specificare la natura del suo campo di attività. Ciò consente di inquadrare con maggiore precisione e sintesi la natura generale delle attività assegnate, indipendentemente dai settori tematici di riferimento.

In terzo luogo, la natura giuridica del sistema sussidiario è influenzata dalla motivazione della sua costituzione.

Nell'ambito del progetto "Equity in rete" sono stati sviluppati modelli che si riferiscono, in particolare, alla realizzazione di collaborazioni fra istituzioni pubbliche sussidiarie (Area B nella tabella 2.2) riguardanti:

- la definizione di Piani per il Diritto allo Studio che coinvolgono più amministrazioni comunali per i temi dell'integrazione scolastica dei disabili (Allegato 1.2.5);
- la stipula di convenzioni fra amministrazioni comunali e istituzioni scolastiche in relazione ad una comune azione in favore degli alunni con disabilità (Allegato 1.2.4);
- la progettualità d'interventi coordinati fra amministrazioni pubbliche diverse in tema d'integrazione scolastica in una specifica area territoriale (Allegati 1.4.1).

Il rafforzamento dell'impegno pubblico, in termini di coordinamento e impegno di risorse, che ha guidato l'azione nell'ambito del progetto "Equity in rete" è stato perseguito considerando come qualificante per il futuro il pieno coinvolgimento delle istituzioni private, con particolare riferimento a quelle che rappresentano le famiglie degli alunni con disabilità. Tale strategia deve essere accompagnata, in termini altrettanto prioritari, dal rafforzamento delle collaborazioni fra amministrazioni comunali di piccole dimensioni. La tabella 2.3 offre una visione sintetica della situazione lombarda dove chiaramente appare la consistente presenza di unità amministrative comunali di piccola dimensione.

Tabella 1.1 – Distribuzione dei comuni lombardi per classi di popolazione

Fasce popolazione	N	%
Fino a 2.000	689	44,6
2.001 - 3.000	194	12,5
3.001 - 5.000	270	17,5
5.001 - 10.000	229	14,8
10.001 - 50.000	150	9,7
50.001 - 100.000	10	0,6
100.001 - 300.000	3	0,2
Più di 300.000	1	0,1
Totale	1546	100,0

Un chiaro indicatore della frammentazione amministrativa è che i comuni con popolazione fino a 2000 abitanti costituiscono quasi la metà del totale, per l'esattezza il 44,6%, raccogliendo solo il 7,6% dei cittadini lombardi, che, per la grande maggioranza, vivono nelle grandi aggregazioni

urbane di Milano, Brescia, Monza e Bergamo. La concentrazione di piccoli comuni è particolarmente alta nelle zone pre-alpine e alpine, a nord, e padane, a sud.

Nel caso di istituzioni eccessivamente deboli dal punto di vista della capacità di proiezione strategica e delle performance operative la possibilità di instaurare efficaci rapporti con altre istituzioni si scontra con la difficoltà d'investimento nella relazione e di possedere competenze tecniche adeguate per sostenere la collaborazione. In questo senso risulta difficile pensare ad un ruolo propositivo di un singolo piccolo comune nel rafforzamento delle collaborazioni con istituzioni private. Un'adeguata capacità strategica e operativa dei comuni è, infatti un'indispensabile premessa per:

- innalzare il grado di relazioni con le istituzioni scolastiche che, senza interlocutori adeguati a livello locale, hanno obiettive difficoltà nel delineare efficaci percorsi d'innovazione;
- favorire l'aggregazione di associazioni e gruppi locali con la volontà d'intervenire nel complesso mondo dell'integrazione scolastica dei disabili.

Lo sforzo verso la collaborazione intercomunale è una necessità in quanto sussiste:

- un'impossibilità di ampliare ciascuna delle strutture di gestione e di capacità di acquisto di servizi da parte di ogni singola unità amministrativa;
- la difficoltà di competere per singole amministrazioni comunali nell'ambito delle relazioni interistituzionali orientate alla governance di territori vasti.

La collaborazione fra amministrazioni comunali, vista come declinazione del concetto di sistema sussidiario, è definibile come creazione di un sistema locale associato. In tale concettualizzazione sono inquadrabili le attuali esperienze nelle quali sono definiti i Piani di zona e le gestioni associate di servizi sociali. I governi locali associati sono sistemi di collaborazione stabili nei quali un insieme di amministrazioni comunali esercita attività di indirizzo e gestione finalizzate alla creazione di valore pubblico, ridefinendo congiuntamente un quadro di espressione dell'autonomia di singoli comuni, integrando le forme di rappresentanza politica e di organizzazione, in riferimento a un campo di attività comune e a un sapere contestuale valido condiviso. I governi locali associati sono un'espressione dell'autonomia delle amministrazioni comunali e contribuiscono ad applicare i principi di:

- *sussidiarietà*: in quanto espressione diretta di amministrazioni comunali cui è assegnato un ruolo primario nell'esercizio delle funzioni amministrative come, in particolare, è precisato nell'art. 118 della Costituzione: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai

comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Il processo di attribuzione, così come delineato dal dettato costituzionale, in primo luogo supera il concetto di delega così come era definito nel precedente art. 118 Cost. delineando la piena titolarità di Comuni, Province e Città metropolitane nell'esercizio delle funzioni fondamentali. In secondo luogo, individua come primo riferimento per l'applicazione del principio di sussidiarietà i comuni. In terzo luogo, rovescia la logica di selezione delle istituzioni cui attribuire le funzioni rispetto al vecchio ordinamento che faceva perno sull'amministrazione statale;

- *adeguatezza*: in quanto la configurazione di una valida collaborazione fra amministrazioni comunali consente di garantire l'esercizio delle funzioni, altrimenti non esercitabili efficacemente dai singoli enti;
- *differenziazione*: nel caso in cui l'adeguatezza non sia garantita, proprio per mantenere fede al principio di sussidiarietà è necessario differenziare le forme di attribuzione delle competenze, utilizzando proprio forme di collaborazione che sono espressione dei comuni. In altre parole, i processi di applicazione dei principi dialetticamente intrecciati di sussidiarietà e adeguatezza non possono essere ridotti alla semplice, astratta e uniforme determinazione delle competenze e delle forme di governo locali, secondo criteri ispirati a una generalità che contraddice il principio di differenziazione. Il concetto di differenziazione consente, in riferimento a norme di principio, la formazione di sistemi amministrativi ispirati dalle specificità locali. In questo senso i sistemi sussidiari locali sono uno strumento plastico e dinamico che, per vocazione, deve seguire le dinamiche sociali e politiche.

In sintesi, lo sviluppo dei governi locali associati, rafforzando l'azione delle amministrazioni comunali, può rappresentare un'importante occasione per riqualificare i rapporti con altre realtà istituzionali pubbliche e private che rappresentano e mediano direttamente le esigenze di gruppi sociali in un sistema sussidiario locale, aumentando la possibilità di interpretare e rispondere alle esigenze di un territorio consentendo una partecipazione locale pregnante. In questo senso, il valore di un percorso di rafforzamento della collaborazione locale non risiede esclusivamente nel successo che esso determina in termini di aumento del rendimento istituzionale, cioè di miglioramento economico e organizzativo dei processi e della qualità dei servizi, ma rappresenta un potente strumento di rafforzamento della coesione sociale.

■ LA COLLABORAZIONE FRA LIVELLI ISTITUZIONALI

Nel 1992 la Legge quadro n. 104 per l'integrazione, l'assistenza e i diritti delle persone con disabilità ha definito le regole per la loro piena inclusione nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado.

Non si era all'anno zero: la Costituzione della Repubblica Italiana, all'art. 3, già dal 1948 prevede che le istituzioni rimuovano gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Con la Legge n. 118/71 gli alunni con handicap hanno visto riconosciuto il proprio diritto all'inserimento nella Scuola Elementare e Media, sancito in modo più concreto con la Legge n. 517/77 ed esteso nel 1982 alla Scuola Materna e nel 1988 alla Scuola Superiore.

Non mancano quindi i riferimenti normativi cui appellarsi per garantire un diritto sancito dalla Costituzione.

Le attività svolte nell'ambito del progetto "Equity in rete" hanno assunto una prospettiva d'intervento per la quale i rapporti fra istituzioni presenti nei diversi livelli di governo sono caratterizzati da una significativa componente negoziale che si affianca a condivise suddivisioni di compiti di regolazione normativa e di amministrazione. In tali relazioni istituzionali multilivello, dunque, le logiche negoziali aumentano il grado d'incertezza nelle interazioni fra organismi. I sistemi di relazione interistituzionali non sono più semplicemente basati sulla presenza di enti deputati alla regolazione e alla sorveglianza sul rispetto delle regole ed enti dotati di ristretta autonomia che basano la propria azione sulla prevedibilità del soddisfacimento di aspettative dovuta al rispetto di tali regole. In questa situazione sussiste una ricchezza di "zone grigie" nelle quali ampio spazio viene lasciato alla negoziazione fra enti che certamente mantengono ruoli diversi, ma per i quali si assiste a un affievolimento della capacità di regolazione di alcuni e a un aumento della possibilità d'incidere sulla natura delle regole e della loro applicazione da parte degli altri.

Le competenze degli Enti locali in materia sono note: oltre alle norme sopraccitate, per la cui attuazione Comuni e Province sono tenuti a svolgere un ruolo di coprotagonisti, nel senso di soggetti che collaborano per l'organizzazione di servizi in rete, esistono norme che prevedono precise competenze. Si tratta delle Leggi per il Diritto allo Studio, approvato ai sensi del D.P.R. 616/77. In Lombardia è tuttora vigente la Legge 20 marzo 1980, n. 81.

I Comuni, in particolare, sono tenuti alla fornitura e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, a garantirne la sicurezza, a dotare le scuole di arredi, a fornire i servizi mensa, trasporto, assistenza all'handicap e il sostegno ai progetti.

Con l'approvazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nel contesto del cosiddetto "federalismo amministrativo" si è previsto il conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, cui si è aggiunta la modifica del Titolo V della Costituzione. Un quadro normativo, quindi, profondamente mutato da quando si è definito il concetto di "diritto allo studio" e ancora in evoluzione, soprattutto per quanto riguarda il concetto il "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili".

Questi riferimenti normativi sono importanti, ma diventano indispensabili se consideriamo lo svolgersi del progetto "Equity in rete", realizzato in un arco temporale in cui, contestualmente al suo svolgersi, sono stati approvati importanti provvedimenti sia a livello nazionale che a livello regionale.

Nell'organizzazione dei servizi di rete si è dovuto fare i conti con le novità intervenute, che hanno comportato anche doverosi correttivi nella predisposizione del palinsesto degli adempimenti in attuazione del progetto "Equity in rete". Tra questi, alcuni hanno comportato significative modificazioni non solo del quadro normativo ma anche del ruolo stesso che gli enti locali e le scuole dovranno assumere anche per la programmazione dei servizi tra cui, ovviamente, quelli relativi all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità.

A livello nazionale, la prima novità con cui si sono dovuti fare i conti è stata l'applicazione del D.P.C.M. 23 febbraio 2006, n. 185 relativo alle nuove forme di accertamento dell'handicap, con la costituzione dei Collegi di accertamento presso le Aziende Sanitarie Locali.

La Regione Lombardia, in proposito, è stata tra le prime regioni ad adeguare le proprie norme, avviando percorsi e tavoli interistituzionali anche per la revisione dei modelli di Diagnosi Funzionale, di Profilo Dinamico Funzionale e di Piano Educativo Individualizzato. In proposito un'iniziativa è stata assunta dalla Direzione Generale Famiglia e Solidarietà sociale della Regione Lombardia, anche per omogeneizzare comportamenti ed interventi.

La certificazione diventa un momento delicato di interfaccia tra la normalità e l'handicap, soprattutto per il suo risvolto amministrativo, cioè per le conseguenze che possono ricadere sul soggetto che si considera meritevole di determinati interventi di rinforzo alla sua scolarizzazione. La certificazione, spesso, tende a cristallizzare il quadro delle capacità piuttosto che scommettere sulle potenzialità della persona. Difficilmente si riesce a vedere la persona con disabilità inserita in un contesto di apprendimento dinamico e cooperativo, ricco di relazioni e stimoli cognitivi; spesso si determina una sovrapposizione tra handicap e svantaggio, emergono diverse valutazioni di carattere clinico e culturale in merito alla natura dell'handicap, con particolare riferimento alle modalità di presa in carico delle situazioni di disagio psicologico (in forte aumento) rispetto agli svantaggi di origine socio-culturale. Inoltre, i disturbi specifici

dell'apprendimento (dislessia, disgrafia, discalculia), solitamente meritevoli di sostegno, non vengono più contemplati dalla casistica della disabilità. Era prevedibile che si potessero riscontrare atteggiamenti differenziati tra i vari collegi delle ASL ed è stato opportuno definire linee guida comuni per la descrizione delle tipologie di disabilità.

Nel mese di settembre 2006 è stata approvata in Lombardia la Legge Regionale n. 22 relativa alla "Disciplina del mercato del lavoro in Lombardia". L'aspetto lavorativo è sempre presente nella vita di una persona, sia per la propria realizzazione che per il proprio sostentamento. In Lombardia, tra l'altro, la legge sul lavoro ha preceduto quella sulla riforma del sistema scolastico, a significare la priorità dello sbocco lavorativo rispetto al percorso formativo, che a quello deve essere finalizzato.

Il 6 agosto 2007 è stata approvata la Legge Regionale n. 19 "Norme sul sistema di istruzione e formazione della Regione Lombardia", pietra miliare per la definizione del nuovo scenario locale d'istruzione e formazione, con nuove e importanti competenze per gli Enti locali, soprattutto in vista di un loro ruolo nella programmazione dei servizi educativi. In essa si prevedono misure di valorizzazione dell'autonomia scolastica, possibilità di collaborazione istituzionale e concertazione sociale e interventi per l'accesso ai servizi educativi.

In attuazione della L.R. N. 19/07 la Regione approvava un importante provvedimento in data 12 dicembre 2007, con la Delibera di Giunta n. VIII/6113: assumeva determinazioni in merito ad interventi sperimentali a sostegno della persona con disabilità, con l'intento di integrare le politiche rivolte ai disabili con le nuove politiche di istruzione, formazione e lavoro, prevedendo misure di sostegno finanziario alle famiglie (dote istruzione, dote formazione e dote lavoro), unificando in un unico strumento tutte le forme preesistenti di sostegno economico, secondo il principio della "centralità della domanda". Per la prima volta si prevedeva un contributo alle famiglie degli alunni con disabilità frequentanti scuole paritarie, per l'organizzazione di servizi di sostegno e integrazione presso le scuole che, come noto, non beneficiano di risorse umane e finanziarie come le scuole statali e soprattutto non hanno organici con docenti di sostegno.

Sempre nel mese di Dicembre 2007 la Direzione Generale Famiglia e Solidarietà sociale della Regione Lombardia ha pubblicato le linee guida finalizzate a definire il percorso di individuazione e accompagnamento dell'alunno con handicap, ai fini dell'integrazione scolastica.

Il 19 febbraio 2008, con la Delibera di Consiglio Regionale n. 528 relativa a "Indicazioni e criteri per la programmazione regionale dei servizi educativi" la Regione forniva gli elementi utili ai territori per l'organizzazione dei servizi, alla luce di una serie di "opzioni chiave": prima fra tutte le centralità della domanda, ma anche la integrazione delle risorse, l'adozione di modelli

governance locale, l'autonomia dei soggetti, la dote, il partenariato. Inoltre, con tale delibera sono stati individuati gli ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, in attuazione dell'art. 138 del D. L.vo n. 112/98: la Regione ha confermato l'orientamento, già assunto in precedenza, di privilegiare gli ambiti di cui alla Legge n. 328/00, cioè i distretti socio-sanitari, creando quindi le condizioni per la predisposizione dei Piani di ambito, sulla base dei quali costruire i Piani Provinciali dei servizi. Si tratta di estendere all'integrazione scolastica le esperienze che nel corso degli ultimi anni si sono sviluppate nell'ambito dei distretti socio-sanitari definiti dalla Regione Lombardia. Si tratta di sviluppare nei Distretti socio-sanitari esistenti, coinvolgendo istituti scolastici ed espressioni del privato sociale, attività di:

- allocazione delle risorse provenienti da fondi nazionali e regionali necessari per offrire servizi per l'integrazione scolastica attivabili solo in un contesto territoriale più vasto rispetto ai confini comunali;
- promozione dell'allineamento delle strategie d'offerta dei servizi attraverso la definizione dei Piani d'intervento condivisi;
- assistenza allo sviluppo di gestioni associate;
- regolamentazione di attività quali l'accreditamento e autorizzazione di strutture socio-assistenziali.

La conferma del modello del Piano di zona, che poteva essere adottato dal sistema dell'istruzione, è stato di fondamentale importanza per il prosieguo dell'attività del progetto "Equity in rete". Finalmente erano state precisate le coordinate della rete, le caratteristiche su cui impostare la gestione associata dei servizi, le sinergie da attivare.

Dal punto di vista della "struttura" dell'ambito o degli strumenti di affiancamento, la Regione non ha previsto nulla: all'art. 7 della L.R. 6 agosto 2007, n. 19, sono esplicitate le competenze degli enti locali nella definizione del sistema scolastico regionale, con grande rilievo alle iniziative provenienti "dal basso", cioè costruite in autonomia, tra i vari soggetti della rete. Ma un altro importante provvedimento veniva incontro a tale esigenza, da parte della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà sociale.

Si tratta della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 3 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona, in ambito sociale e socio-sanitario", cui seguivano gli "Indirizzi per un accordo di programma tra enti (Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere, Comuni, Province, Centri Servizi Scolastici)". Tale atto, pubblicato sul BURL in data 3 aprile 2008, richiama la Legge n. 104/92 e ribadisce l'opportunità di stipulare specifici accordi al fine di garantire alla persona con disabilità il diritto all'educazione scolastica nelle sue forme di apprendimento, comunicazione, relazione interpersonale, autonomia e socializzazione, relativamente alle sue potenzialità.

Nel frattempo, la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie Locali aveva approvato, in data 20 marzo 2008, l'intesa relativa alle modalità ed ai criteri per l'accoglienza scolastica e la presa in carico dell'alunno con disabilità. Nel documento, tra l'altro, si precisa la funzione di alcuni strumenti, quali la Diagnosi Funzionale, il Profilo Dinamico Funzionale ed il Piano Educativo Individualizzato; si prevedono forme di coordinamento organizzativo di governance territoriale, in grado di programmare, gestire e verificare gli interventi realizzati nell'ambito del Distretto socio-sanitario.

Mentre il progetto "Equity in rete" si avviava alla sua fase conclusiva, si prendeva atto delle novità intervenute e la fase di formazione a livello regionale, programmata nel mese di maggio 2008, veniva impostata proprio sull'analisi e approfondimento dei documenti recentemente emanati. Per la costruzione delle reti locali e l'adozione di modelli di governance Enti locali e Scuole, Terzo settore e Associazioni di famiglie godevano di una straordinaria opportunità, quella di organizzarsi secondo norme aggiornate, da attuarsi alla luce dell'esperienza accumulata in tanti mesi di confronto, di raccolta dati, di analisi, di proposte.

In particolare Ancitel Lombardia raccoglieva l'esigenza di inserire in un'unica cornice i tanti spunti pervenuti dai territori, offrendo la possibilità di adeguare i modelli sperimentati e mettere a disposizione schemi di convenzione, di intese e di accordi di programma che considerassero gli aggiornamenti intervenuti. Soprattutto, alla fine del percorso formativo, è stata richiesta da più parti la possibilità della prosecuzione del progetto. In proposito, il Dipartimento Istruzione di ANCI Lombardia inviava, in data 28 luglio 2008, una proposta alla Regione per valutare l'opportunità di sperimentare percorsi nuovi, alla luce di quanto previsto dalle norme ma basandosi sempre sull'impegno dei Comuni a definire il "progetto di vita", come recita l'art. 14 della L. 328/00.

In attesa di possibili sviluppi, ANCI Lombardia ha valutato la possibilità di concordare "Linee guida per la programmazione regionale dei servizi educativi" con diversi soggetti istituzionali, dall'Unione delle Province Lombarde alle Associazioni Provinciali delle Scuole Autonome, all'Ufficio Scolastico Regionale alle Organizzazioni Regionali dei Sindacati della Scuola alla Associazione Nazionale Presidi. Questo, per avviare un percorso virtuoso, sinergico, sperimentale ma concreto di coprogettazione degli interventi in ambito scolastico, curando anche l'aspetto della contrattazione locale, quindi ponendo l'accento sulle modalità operative di organizzazione del servizio, attraverso la istituzione di Tavoli locali per le politiche scolastiche, cui partecipino gli amministratori dei Comuni ricompresi nell'ambito, i Dirigenti Scolastici delle scuole statali e paritarie del territorio, dei Centri di Formazione Professionale e degli Enti di Formazione accreditati ed un rappresentante della Provincia. Il documento, approvato in data 4 novembre 2008, è stato diramato a tutti i Comuni, Province, Scuole statali e paritarie, Sindacati, soggetti del Terzo settore e Associazioni di famiglie.

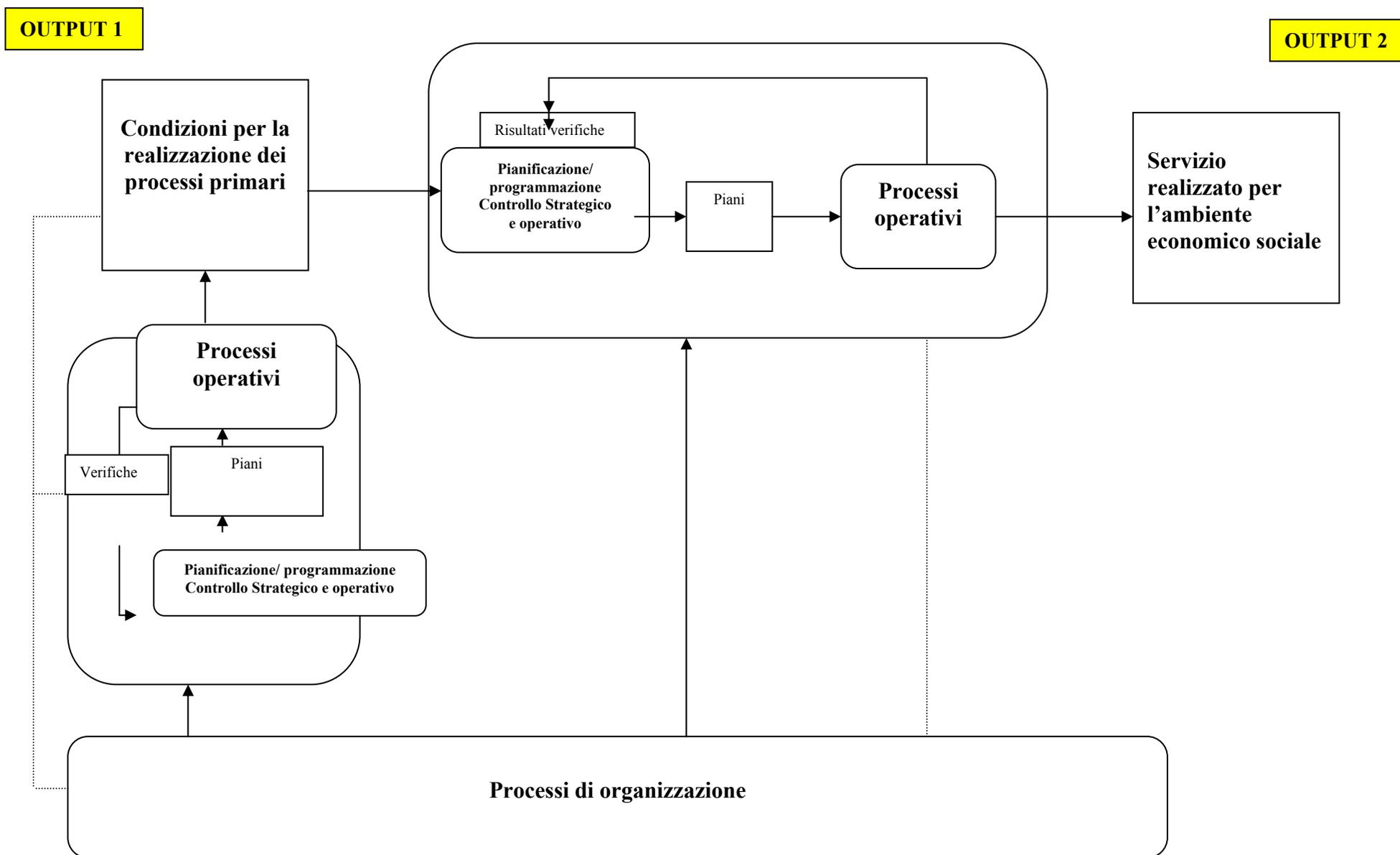
Questo perché il progetto “Equity in rete” non resti solo una bella esperienza, o peggio, una bella esercitazione, utile solo a chi l’ha vissuta, ma diventi pratica utile, di cui possano beneficiare soprattutto gli studenti lombardi e, in modo particolare, gli alunni con disabilità.

■ LO SVILUPPO DEL CAMBIAMENTO NELLE ISTITUZIONI LOCALI

L’area di cambiamento che si deve sviluppare nell’ambito delle singole istituzioni deve considerare i principali processi che concorrono alla produzione diretta o indiretta di valore pubblico in tema d’integrazione scolastica di soggetti disabili (figura 2.2). I processi di supporto definiscono come *output* le condizioni e le capacità che al sistema sussidiario consentono di realizzare i prodotti finali. Fra i processi di supporto ricordiamo quelli di gestione:

- del personale e dei fornitori;
- delle risorse informative;
- delle componenti strumentali e strutturali;
- degli aspetti economico finanziari.

Figura 2.2 - Processi connessi all'offerta dei servizi di una singola istituzione locale



L'adozione da parte delle istituzioni scolastiche di processi d'innovazione rappresenta una strategia particolarmente produttiva per qualificare i servizi d'integrazione scolastica. Infatti, le istituzioni scolastiche si pongono in una posizione centrale perché gestiscono le variabili più critiche per rispondere ai fabbisogni d'integrazione. In questo senso lo sviluppo di efficaci relazioni sussidiarie locali e l'esistenza di un contesto d'interazione positiva fra livelli interistituzionali diversi trovano nell'istituzione scolastica il punto di snodo nel quale si concentrano le aspettative e si determina l'offerta di prestazioni cruciali che qualificano positivamente il rapporto con i destinatari dei servizi e rendono produttivi gli investimenti in attività relazionali. L'adozione di strumenti innovativi di gestione ed erogazione dei servizi da parte delle istituzioni scolastiche, a causa della loro centralità, determina, inoltre, delle spinte al cambiamento anche nelle altre istituzioni locali in termini di innovazione relazionale e di funzionamento

Nel progetto "Equity in rete, si è posta particolare attenzione allo sviluppo del cambiamento in ambito prettamente scolastico prospettando e sperimentando:

- un nuovo modello di PEI;
- l'adozione di una scheda per la valutazione dei processi connessi all'erogazione dei servizi d'integrazione coerente con lo sviluppo di un sistema di gestione per la qualità.

La sperimentazione del PEI

Il PEI è lo strumento fondamentale che contiene l'insieme degli interventi integrati programmati nell'ambito scolastico relativi all'alunno con disabilità che favoriscono la realizzazione di percorsi di educazione e istruzione. In questo contesto il progetto Equity in rete propone di sperimentare un "Modello PEI" all'interno di un percorso finalizzato al miglioramento dei processi di integrazione scolastica a livello locale.

Un'equipe di esperti ha elaborato uno strumento sperimentale di osservazione per la stesura del PEI utilizzando i contributi inviati dalle realtà pilota relativi ai processi di integrazione realizzati localmente.

Il prodotto elaborato è stato proposto per la sperimentazione nelle realtà pilota in funzione della validazione e della diffusione, dopo aver acquisito le osservazioni degli sperimentatori.

La struttura dell'elaborato che ha costituito la base per la sperimentazione è così illustrabile:

- Guida per l'osservazione;
- Fonti normative di riferimento relative al PEI;
- Moduli per la registrazione delle osservazioni secondo criteri di gradualità relative all'età scolare, riferibili a tutti i gradi di scuola in funzione della individualizzazione;
- Istruzioni per la compilazione e la lettura dei documenti.

L'equipe di ricerca composta da un coordinatore, un esperto informatico, una pedagoga e uno psicologo e pedagoga, ha gestito il percorso di ricerca dall'elaborazione del modello sperimentale, alla diffusione del modello per la sperimentazione, fino alla sintesi dei materiali prodotti nella sperimentazione.

Il lavoro si è concluso con l'elaborazione di un prodotto finale: la "Guida all'osservazione per l'elaborazione del Piano Educativo Individualizzato (P.E.I.)"

Nei mesi di settembre, ottobre, novembre, e parte del mese di dicembre 2007 l'equipe ha elaborato il modello sperimentale di PEI studiando documenti ed esperienze di applicazione del PEI in diverse realtà scolastiche. Per questo lavoro ci si è avvalsi anche di materiali inviati dalle dodici realtà territoriali locali coinvolte dal progetto "Equity in rete".

Nel mese di dicembre 2007 è stato predisposto e confezionato graficamente il documento "Guida all'osservazione per l'elaborazione del Piano Educativo Individualizzato (P.E.I.)" sperimentale, che è stato proposto alle 12 realtà territoriali locali per una sperimentazione in relazione ad alunni con disabilità inseriti nelle scuole.

Ogni pagina del documento è stata corredata di uno spazio per i commenti sugli argomenti trattati, sulla modalità di presentazione e sull'esperienza di applicazione.

Le scuole coinvolte hanno rappresentato un campione di tutti gli ordini e gradi scolastici, statali e paritari, comprese le istituzioni della formazione professionale.

Ad ogni realtà scolastica è stato richiesto di compilare in tutte le sue parti il documento cartaceo riferendosi a singoli alunni possibilmente di gradi diversi di istruzione.

Nel periodo tra il mese di dicembre 2007 e il mese di gennaio 2008 è stato distribuito il documento; la consegna è avvenuta con la presenza di operatori dell'equipe che hanno descritto le finalità della sperimentazione e gli strumenti adottati.

Durante la fase di sperimentazione è stato attivato un indirizzo di posta elettronica dedicato gestito dalla equipe di esperti per l'interazione con i compilatori e la consulenza sull'argomento.

Ogni realtà scolastica è stata impegnata nella compilazione fino alla fine del mese di marzo 2008.

In questo periodo sono stati mantenuti i contatti con le scuole favorendo la collaborazione con l'equipe e l'attività di supporto alla compilazione dei documenti.

Le scuole hanno compilato quattordici modelli sperimentali, in alcune realtà sono stati compilati due modelli per gradi diversi di scuola o per alunni con disabilità diverse. Alcune realtà, oltre ai commenti sul documento cartaceo, hanno inviato elaborati di commento generale sull'utilizzo dello strumento proposto.

Un caso particolare è rappresentato dalla Scuola in Ospedale del San Gerardo di Monza che a partire dal modello consegnato, ha deciso di elaborare autonomamente un proprio strumento, denominato "Registro di sostegno per la scuola in ospedale", allo scopo di supportare l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità tenendo conto delle forti specificità del loro contesto.

Tutto il materiale raccolto è stato analizzato e sintetizzato dall'equipe al fine di realizzare un prodotto finale da diffondere.

Dal mese di aprile al mese di agosto 2008 l'equipe è stata impegnata nella sistematizzazione, validazione e stesura del documento definitivo.

L'equipe di progetto, coadiuvati da una pedagoga e da uno psicologo hanno curato la modifica del modello sperimentale e il confezionamento del prodotto finale da pubblicare.

La pedagoga e lo psicologo hanno analizzato i modelli inviati dalle scuole, hanno verificato i commenti, hanno prodotto le modifiche necessarie al modello sperimentale e hanno integrato il documento finale con approfondimenti o supporti utili alla compilazione.

Il prodotto finale "Guida all'osservazione per l'elaborazione del piano educativo individualizzato (P.E.I.)" è stato pubblicato nella versione elettronica del documento di diffusione (Allegato 2.3.3).

La sperimentazione della scheda per la valutazione dei processi connessi all'integrazione scolastica

Nell'ambito del progetto "Equity in rete" si è proceduto a sperimentazione di un sistema di misurazione dei processi di erogazione dei servizi d'integrazione scolastica secondo la metodologia C.A.F. (*Common Assessment Framework*), utilizzata da molteplici istituzioni pubbliche in ambito italiano ed europeo. La scheda è stata concepita per coadiuvare la dirigenza e gli insegnanti nella valutazione dei punti di forza e debolezza dei servizi d'integrazione scolastica degli alunni disabili in modo da consentire l'attivazione di piani di miglioramento della qualità. Il sistema di check-up, inoltre, risulta un indispensabile tassello dei percorsi di qualificazione di "Sistema di Gestione della Qualità" (SGQ) coerenti con la norma ISO 9000: 2000. Si sottolinea che durante lo svolgimento del progetto "Equity in rete" le riflessioni sull'innovazione dei servizi si sono ispirate a principi di gestione della qualità, previsti nella norma ISO 9000: 2000, così riassumibili:

a) Orientamento al cliente

Le organizzazioni dipendono dai propri clienti e dovrebbero pertanto capire le loro esigenze presenti e future, soddisfare i loro requisiti e mirare a superare le loro stesse aspettative.

b) Leadership

I capi stabiliscono unità di intento e di indirizzo dell'organizzazione. Essi dovrebbero creare e mantenere un ambiente interno che coinvolga pienamente il personale nel perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

c) Coinvolgimento del personale

Le persone, a tutti i livelli, costituiscono l'essenza dell'organizzazione ed il loro pieno coinvolgimento permette di porre le loro capacità al servizio dell'organizzazione.

d) Approccio per processi

Un risultato desiderato si ottiene con maggiore efficienza quando le relative attività e risorse sono gestite come un processo

e) Approccio sistemico alla gestione

Identificare , capire e gestire (come fossero un sistema) processi tra loro correlati contribuisce all'efficacia e all'efficienza dell'organizzazione nel conseguire i propri obiettivi

f) Miglioramento Continuo

Il miglioramento continuo delle prestazioni complessive dovrebbe essere un obiettivo permanente dell'organizzazione

g) Decisioni basate su dati di fatto

Le decisioni efficaci si basano sull'analisi di dati e informazioni oggettive

h) Rapporti di reciproco beneficio con i fornitori

Un'organizzazione ed i suoi fornitori sono interdipendenti ed un rapporto di reciproco beneficio migliora, per entrambi, la capacità di creare valore”

La scheda di check-up è stata redatta da una equipe “mista”, costituita da esperti del mondo della scuola e di integrazione degli alunni in situazione di handicap (dirigenti e docenti) e da esperti di sistema della qualità. Proprio perché l'orizzonte di riferimento è quello di un SGQ, la prospettiva della scheda è quella di una autovalutazione oggettiva dei propri servizi di integrazione, effettuata sulla base di una misurazione qualitativa di evidenze e trend relativi a processi e servizi.

Questa impostazione innovativa che orienta ad una prospettiva di miglioramento continuo anche l'integrazione scolastica e che vuole aiutare le istituzioni scolastiche ad interrogarsi e a misurare la qualità dei propri servizi è stata ampiamente riconosciuta da tutti gli sperimentatori del documento. Essendo uno strumento pensato in particolare per i dirigenti scolastici, i primi utilizzatori sono stati i Referenti delle istituzioni Scolastiche scelte come Realtà Pilota.

Gli sperimentatori ne hanno anche sottolineato la compilazione molto agevole (Lecco, Milano in particolare): l'autovalutazione da parte del compilatore si basa infatti sulla collocazione dei servizi offerti dalla propria scuola ad uno dei livelli graduati di riferimento e ad una successiva assegnazione di un punteggio rispetto al grado di corrispondenza al livello prescelto.

Oltre a favorevoli giudizi su questo strumento forniti dagli sperimentatori delle Realtà Pilota e da parte dei Referenti Territoriali, sono stati restituiti esempi di compilazione da parte di Dirigenti scolastici di alcune Istituzioni Scolastiche provinciali.