

AGGIORNAMENTO DELL'INDAGINE SULLA DISABILITA' IN PROVINCIA DI CREMONA

Ottobre 2004

Indice

Premessa	p. 4
Cap. 1 Aggiornamento 2004: obiettivi e contesto di riferimento	p. 5
1. Una rinnovata attenzione per i sistemi informativi	p. 5
2. Novità nella normativa di riferimento	p. 9
3. Obiettivi e metodologia dello studio	p. 11
Cap. 2 Percorsi di integrazione scolastica	p. 14
1. Il quadro normativo di riferimento	p. 14
2. Frequenza scolastica e fonti informative	p. 17
3. Principali strumenti ed attori dell'integrazione scolastica	p. 27
3.1. <i>Il Centro Servizi Amministrativi di Cremona</i>	p. 29
3.2. <i>Il Servizio di Neuropsichiatria Infantile</i>	p. 33
4. Riflessioni ed esperienze dal mondo della scuola	p. 38
5. La formazione professionale	p. 43
Cap. 3 Percorsi di integrazione lavorativa	p. 46
1. La nuova normativa regionale	p. 46
2. L'ufficio di Collocamento mirato dei disabili	p. 47
2.1 <i>Il profilo degli iscritti</i>	p. 49
2.2 <i>Il profilo dei datori di lavoro</i>	p. 52
2.3 <i>Domanda e offerta: un difficile incontro</i>	p. 54
3. Nuova gestione dell'inserimento lavorativo	p. 57
3.1. <i>L'inserimento lavorativo nel Distretto di Cremona</i>	p. 57
3.2. <i>L'inserimento lavorativo nel Distretto di Crema</i>	p. 60
3.3. <i>L'inserimento lavorativo nel Distretto di Casalmaggiore</i>	p. 62

Cap. 4 I percorsi di integrazione sociale **p. 64**

1. I Comuni e gli interventi rivolti a disabili p. 64

2. Le strutture del territorio provinciale p. 69

3. Il "Dopo di noi" p. 71

Cap. 5 Alcune riflessioni per il futuro **p. 73**

Premessa

Presentiamo di seguito il *quarto aggiornamento* sulla situazione della disabilità nella Provincia di Cremona realizzato da *Iress* soc. coop. a r. l. - Istituto regionale emiliano-romagnolo per i servizi sociali e sanitari, la ricerca applicata e la formazione – di Bologna su incarico dell'Amministrazione provinciale di Cremona.

Esso segue il primo studio condotto tra il 1999 e il 2000 e i successivi due aggiornamenti realizzati nel 2002 e nel 2003.

Lo studio, condotto annualmente da *Iress*, raccoglie dati quanti-qualitativi che confluiscono nell'Osservatorio provinciale sulle politiche sociali, all'interno dell'area disabilità; l'aggiornamento contribuisce a fornire informazioni utili per la programmazione territoriale degli interventi – Piani sociali di zona – e per la riflessione e il confronto tra organizzazioni del Pubblico e del Privato sociale.

L'intero lavoro è stato condotto da una équipe di ricerca composta da Rossella Piccinini e Ornella Russo.

La continuità del lavoro svolto in questi anni ha permesso di consolidare relazioni con i referenti dei servizi del Pubblico e delle varie organizzazioni del Privato sociale attive nel territorio provinciale. Proprio questa rete di collaborazioni, costruita in cinque anni di richieste di dati e di disponibilità ad un confronto, ha consentito all'équipe di ricerca di reperire le informazioni necessarie per l'aggiornamento 2004.

Ringraziamo tutti coloro che con la loro disponibilità hanno reso più agevole il reperimento e l'interpretazione del ricco materiale raccolto.

Cap. 1 Aggiornamento 2004: obiettivi e contesto di riferimento

1. Una rinnovata attenzione per i sistemi informativi

Nel settore sociale, ampiamente inteso, si è tornati a parlare con rinnovato interesse, di dati quantitativi; si è tornati quindi a discutere di raccolta dei dati, di fonti informative, di attendibilità del dato, di costruzione di sistemi informativi aggiornabili nel tempo e di messa in rete di banche dati già esistenti. L'elemento di novità è rappresentato prima di tutto da ciò che la tecnologia informatica consente oggi di realizzare e, in secondo luogo seppur di uguale rilievo, quanto indicato da leggi specifiche nell'ambito dei servizi sociali. Si fa qui riferimento alla legge quadro sul sistema integrato dei servizi sociali – L. n. 328/2000 – che prevede all'art. 21 la definizione di un sistema informativo dei servizi sociali; la disponibilità di dati quantitativi rappresenta una necessità per poter disporre di una base informativa adeguata per le scelte di politica sociale e per la programmazione territoriale degli interventi nei piani sociali zona.

L'attenzione a questo aspetto è, già da alcuni anni, divenuta un'esigenza centrale nell'ambito della disabilità. Si pensi, solo per citare alcuni esempi, ai tentativi di ricostruire il numero di disabili presenti in Italia o il numero di adulti con handicap che nell'arco di alcuni anni a causa della morte dei famigliari rimarranno senza il sostegno delle reti parentali e quindi necessiteranno di adeguate strutture di accoglienza (il cosiddetto "dopo di noi"). Pur nella consapevolezza che il dato non fornisce un'informazione esaustiva in sé stesso - ossia sapere con precisione l'attuale numero di disabili non è l'informazione fondamentale per comprendere le problematiche del fenomeno medesimo-, tuttavia, vi è oggi più che mai la consapevolezza che il dato numerico costituisca un importante tassello per la ricostruzione dal punto di vista conoscitivo del fenomeno e al tempo stesso per valutare le azioni messe in campo.

La disponibilità di fonti informative adeguate è un tema riconosciuto come di particolare rilevanza non solo in Italia; a livello internazionale le *"Regole standard delle Nazioni Unite sulle Pari Opportunità per le persone con disabilità"* approvate nel 1993 prevedono una parte dedicata alle misure che gli Stati devono intraprendere per avere il quadro informativo: nel documento si afferma che deve essere attribuito un ruolo primario al reperimento e alla diffusione dell'informazione in particolare statistica attraverso la costituzione di una banca-dati contenente informazioni sia sul numero e le caratteristiche della popolazione con disabilità, sia sui servizi disponibili nel territorio. I dati devono essere disponibili alle amministrazioni locali, alle famiglie e alle organizzazioni di persone con disabilità.

A livello nazionale, la costituzione del *Sistema informativo sull'handicap* da parte dell'Istat nel corso del 2000 ha rappresentato un tentativo in tal senso. Il Sistema, accessibile dal sito www.handicapincifre.it, raccoglie varie fonti informative di livello nazionale (soprattutto indagini Istat) e di fatto è il riferimento per definire una stima dei disabili presenti in Italia. Da anni si sta ragionando sulla possibilità di reperire informazioni maggiormente precise rispetto a quelle attualmente disponibili; tra queste, la certificazione prevista dalla legge n. 104/1992 per l'integrazione scolastica dell'alunno disabile rappresenta una delle fonti informative più importanti – si ricordi, infatti, che quando si parla di numero di alunni disabili presenti nel sistema scolastico italiano si fa riferimento al numero di alunni certificati.

Proprio per colmare un vuoto informativo, e quindi poter rispondere alla faticosa domanda "Quanti sono i disabili in Italia?", l'Istat ha attivato un'indagine sull'intero territorio nazionale che ha come unità di rilevazione le certificazioni di handicap, previste dalla legge n. 104/92, e quella di invalidità, prevista dalla legge n. 118/71; l'obiettivo è di conoscere, da una certa data in poi, il numero, la tipologia e la gravità della disabilità delle persone che ottengono una certificazione da parte delle Commissioni medico-legali operanti presso le Asl¹.

L'indagine trae origine da quanto emerso nel corso della "Ricognizione Territoriale delle Fonti di Dati su Disabilità ed Handicap" che l'Istat ha effettuato presso Regioni,

¹ Cfr sito www.handicapincifre.it.

Asl, Provveditorati, Province e Prefetture, al fine di investigare quali fossero i flussi informativi (intesi come indagini, rilevazioni, archivi, basi di dati) sulla disabilità. La scelta di analizzare le certificazioni in uso, in quanto previste da specifiche normative, deriva dal fatto che, attualmente, le informazioni in esse contenute non sono utilizzabili per numerosi motivi, tra i quali, la non standardizzazione di tali documenti in termini di linguaggio e di modulistica - tanto che si riscontrano differenze da regione a regione ma spesso anche da distretto a distretto -, l'assenza di informatizzazione dei dati nella maggioranza dei casi disponibili solo su supporto cartaceo.

Un'ulteriore fonte informativa per la raccolta di dati aggiornati sul tema disabilità è rappresentata dalle *relazioni al Parlamento* sullo stato di attuazione della legge sull'integrazione scolastica² - l. n. 104/1992 - o ancora sull'integrazione lavorativa³ - l. n. 68/1999 -. In esse è possibile recuperare dati aggiornati sia quantitativi che qualitativi di livello nazionale e locale (regionale e in alcuni casi provinciale): di entrambe si darà conto più in dettaglio nei capitoli relativi alla scuola e al lavoro.

Un discorso a parte merita un altro strumento informativo, oggetto anch'esso di un rinnovato interesse nell'ambito delle politiche e degli interventi sociali: l'Osservatorio.

Dagli anni Novanta si registra il proliferare di *Osservatori* nella maggior parte dei casi riguardanti specifiche tematiche - povertà, immigrazione, disabilità, famiglie e minori, etc... - più raramente l'insieme delle politiche sociali. Si tratta in molti casi di esperienze che nascono a partire da ricerche e approfondimenti empirici in ambito locale - singoli Comuni, Province, Regioni - che prevedono talvolta studi di fattibilità e l'attivazione di siti web, ma che spesso non hanno continuità nel tempo; terminata l'indagine o il relativo finanziamento ad hoc non prosegue alcuna azione per aggiornare o effettuare la necessaria manutenzione del sistema e anche i dati in esso contenuti diventano temporalmente 'superati'.

² 2003: *l'handicap e l'integrazione nella scuola*, MIUR, febbraio 2003.

³ *Seconda relazione al parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68/1999 "norme per il diritto al lavoro dei disabili"* anni 2002 - 2003 Presentazione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tuttavia, nonostante le criticità sopra esposte i progetti di attivazione di osservatori, soprattutto da parte delle istituzioni pubbliche sono numerosi; per citare alcuni esempi attinenti con la disabilità si ricorda che nel febbraio 2002 il Ministero dell'istruzione ha firmato il decreto che ricostituisce l'Osservatorio permanente sull'integrazione scolastica attivato per la prima volta nel 1988 con compiti consultivi e propositivi, tra i quali il monitoraggio del processo di integrazione scolastica. Più di recente la Regione Lombardia ha preannunciato l'attivazione di un *Osservatorio regionale per il monitoraggio e la valutazione degli interventi attuati in ambito di inserimento lavorativo delle persone disabili* come previsto dalla recente legge regionale sulla promozione dell'accesso al lavoro dei disabili (l.r. n. 13/2003).

Oltre agli osservatori, sulla rete internet sono presente moltissimi siti che forniscono le più svariate informazioni sulla disabilità: legislazione, documentazione, mobilità, ausili, turismo, scuola, lavoro, riviste, sport, aspetti clinici e riabilitativi. Essi sono realizzati sia da enti pubblici – ministero del Lavoro, Inail, Centri servizi amministrativi, Asl, etc... - sia da organizzazioni del privato sociale – associazioni, fondazioni, centri studi, centri di documentazione handicap, etc... Ad esempio dai due siti specializzati Handylinx e Alterweb si può accedere ad alcune centinaia di link in materia.

Rispetto al panorama nazionale di attivazione di Osservatori, la Provincia di Cremona si pone come caso interessante e per molti aspetti in controtendenza alle scelte svolte da altri Enti locali.

A partire dal 1995, l'Amministrazione provinciale inizia a riflettere sull'attivazione di Osservatori su tematiche sociali; tra il 1995 e il 2000 vengono implementati, con percorsi autonomi, l'Osservatorio sull'immigrazione, quello sugli anziani e infine quello sulla disabilità.

Sulla spinta delle indicazioni normative⁴, a partire dal 2000 si rafforza in particolare nell'assessorato ai servizi sociali la necessità di costruire un sistema uniforme e

⁴ La l. n. 328/2000 prevede che le Province concorrano alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali sia attraverso la raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai Comuni e da altri soggetti istituzionali, sia promuovendo approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito Provinciale.

coordinato di raccolta di informazioni e di strumenti di analisi sui bisogni e sulle risorse disponibili nel settore delle politiche sociali territoriali, utili per supportare la programmazione dei servizi e la progettazione sociale.

La presenza di tre Osservatori tematici rappresenta la base sulla quale definire un unico Osservatorio delle Politiche sociali: esso mantiene la suddivisione per aree tematiche ma il tutto viene ricompreso in un quadro più complessivo che può, nel tempo, essere il riferimento concettuale per definirne sempre più finalità, metodologie e contenuti. Attualmente l'Osservatorio è accessibile via internet dal sito della Provincia e si struttura in sei aree – oltre alle tre sopra citate le pari opportunità, i minori, le dipendenze.

2. Novità nella normativa di riferimento

Rispetto al quadro normativo tratteggiato nell'aggiornamento 2003 la novità principale riguarda, a livello nazionale, l'approvazione della legge sull'amministratore di sostegno – n. 6/2004.

Dopo un lungo iter parlamentare è stata approvata una legge fortemente voluta dalle associazioni di famigliari disabili per garantire un'adeguata tutela giuridica e patrimoniale alle persone con handicap.

La legge ha introdotto nel Codice Civile la figura dell'Amministrazione di sostegno per chi si trova "nell'impossibilità, anche parziale, o temporanea, di provvedere ai propri interessi". Elemento qualificante è il riconoscimento al beneficiario della facoltà di chiedere questo aiuto e di designare chi sarà a darglielo "in previsione della propria futura incapacità, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata". Il giudice tutelare su segnalazione della famiglia, dei vicini, degli operatori del territorio o dello stesso disabile dispone una rapida istruttoria, poi emana un decreto indicando l'amministratore di sostegno e precisando quali operazioni questi potrà effettuare in nome e per conto del disabile; per tale incarico viene precisata la data di inizio e di fine. Per tutto il resto il disabile mantiene la propria capacità di agire – si tratta di un

aspetto molto importante che differenzia l'amministratore di sostegno dagli altri istituti previsti dalla legge, l'interdizione e l'inabilitazione.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge n. 328/2000, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, ogni Regione ha fatto le proprie scelte: alcune hanno approvato una legge regionale che recepisce le indicazioni e i principi della legge quadro, altre, come la Lombardia, hanno recepito solo alcune parti della legge per esempio all'interno del Piano socio-sanitario regionale. Intanto a livello nazionale continua il dibattito sullo stato di attuazione della legge. A titolo informativo si ricorda come la legge preveda per i disabili il riordino delle molteplici prestazioni monetarie esistenti nel tentativo sia di razionalizzare le misure in essere sia di ridurre la frammentazione (art. 24). Ciò non è avvenuto e di fatto "l'iniziativa legislativa si è soprattutto concentrata sull'attuazione di misure di prevenzione e verifica degli abusi, come peraltro avvenuto nel corso di tutti gli anni Novanta"⁵.

A livello regionale, è stata approvata la legge n. 13 del 4 agosto 2003 denominata "Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate".

Tale legge mira a promuovere l'organizzazione coordinata della rete dei servizi preposti all'inserimento lavorativo e dei servizi socio-assistenziali, educativi, formativi operanti sul territorio; definisce norme in materia di convenzioni e di cooperazione fra soggetti pubblici e privati valorizzando, in particolare, la funzione delle cooperative sociali e delinea una serie di strumenti tecnici e di supporto che consentano una valutazione e un inserimento adeguato alle capacità individuali. A tal fine vengono istituiti, tra l'altro:

- l'Osservatorio regionale per il monitoraggio e la valutazione degli interventi attuati in ambito di inserimento lavorativo delle persone disabili – tale organismo, istituito presso l'Agenzia regionale del lavoro, ha il compito di redigere un rapporto annuale in ordine all'applicazione della legge n. 68/1999 e della l.r. n. 13/2003 e di promuovere

⁵ C. Gori (a cura di), La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future, Carocci, Roma, 2004, p. 90.

iniziative informative funzionali alla conoscenza delle opportunità previste dalla normativa nazionale e regionale;

- il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili che "finanzia, sulla base di piani presentati dalle province, iniziative a sostegno dell'inserimento lavorativo delle persone disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato"⁶, e il Comitato per l'amministrazione del suddetto fondo.

Sempre a livello regionale è in corso di attivazione la Carta Regionale dei Servizi per l'accesso ai servizi socio-sanitari. Dopo la sperimentazione realizzata nella Provincia di Lecco, la Carta è stata estesa anche ad altre Province tra cui Cremona. Il tesserino contiene attualmente i seguenti dati: codice sanitario del cittadino, codice fiscale, alcuni dati anagrafici, dati delle esenzioni. La Carta consente di identificare il titolare, consente agli operatori sanitari autorizzati di accedere ai dati del titolare, registra informazioni sanitarie utili per emergenza. Se ciò costituirà anche una fonte informativa per avere maggiori informazioni rispetto al numero e alle caratteristiche dei disabili sarà materia di discussione dei prossimi anni.

Si ricorda, infine, che tra il 2003 e il 2004 è in corso di implementazione il programma S.I.Di nell'ambito del processo di riforma della residenzialità di lungoassistenza per persone disabili. Si tratta di un applicativo composto da una scheda utente atta a rilevare i dati anamnestici e clinici della persona disabile nonché il suo profilo funzionale e da una scheda struttura per la rilevazione di dati gestionali ed economico finanziari. Il programma consentirà di gestire in maniera informatizzata la valutazione degli ospiti delle residenze sanitarie assistenziali, dei centri socio educativi e delle comunità alloggio.

3. Obiettivi e metodologia dello studio

Il quarto aggiornamento sulla situazione della disabilità nella Provincia di Cremona condotto da Iress⁷ ha come obiettivo di ricostruire le fonti informative presenti nel

⁶ L.r. n. 13/03, art. 7 comma 3.

⁷ I tre precedenti rapporti sono consultabili all'indirizzo www.provincia.cremona.it/servizi/ops/.

territorio provinciale, i dati quanti-qualitativi da esse prodotti, di approfondire un tema specifico evidenziandone criticità e punti di forza.

Come nello studio del 2003, si è, innanzitutto, proceduto aggiornando le informazioni e i dati rispetto a tre aree principali, sempre con riferimento ai disabili compresi nella fascia d'età 0-64 anni:

- percorsi di integrazione scolastica;
- percorsi di integrazione lavorativa;
- percorsi di integrazione sociale.

L'attenzione viene rivolta come sempre alle fonti istituzionali, ossia alle istituzioni pubbliche che per prime hanno il dovere di erogare servizi volti a garantire determinati diritti, quali il diritto all'istruzione, al lavoro, alla salute e ad una adeguata qualità della vita.

Interlocutori privilegiati sono stati in una prima fase i Comuni, l'Azienda sanitaria locale, l'Azienda ospedaliera, la Provincia; a seguire organizzazioni del Privato sociale.

Come ogni anno, viene approfondita una specifica questione indicata come particolarmente 'critica' dall'Amministrazione provinciale, committente del lavoro, e segnalata dagli stessi testimoni significativi intervistati nel precedente studio. In altre parole, le sollecitazioni raccolte durante la realizzazione dell'aggiornamento, le riflessioni che ne scaturiscono, il confronto con i protagonisti del pubblico e del privato sociale durante l'incontro annuale di presentazione di tutto il lavoro definiscono il tema da approfondire l'anno successivo.

Per il 2004 si è, sulla base di tutto il processo descritto, dedicato una specifica attenzione al tema dell'integrazione scolastica. Negli ultimi anni infatti alcuni elementi erano emersi come segnali di criticità; fra questi la difficoltà di reperire informazioni precise sul mondo scolastico dal Centro Servizi Amministrativi – ad es. progetti realizzati, attività del Gruppo di lavoro interistituzionale - e lo scadere degli Accordi di programma sull'integrazione scolastica dal dicembre 2002.

Per il raggiungimento di tali obiettivi si è proceduto nella *raccolta di materiali e documentazione* prodotti tra il 2003 e il 2004 dal Pubblico e dal Privato sociale - per esempio indagini, relazioni sull'andamento dei servizi, schede di analisi -, nell'*aggiornamento dei dati* in riferimento alla scuola, alla formazione professionale,

agli inserimenti previsti dal collocamento mirato facendo riferimento al 2003. Inoltre, sono state realizzate *interviste* per raccogliere l'opinione e le percezioni di responsabili ed operatori dei servizi rispetto ai dati quantitativi a disposizione, alla lettura dei bisogni, alle criticità ed ai punti di forza dell'offerta di servizi.

Sono stati effettuati colloqui e interviste con:

- referente dell'area sostegno alla persona del Centro Servizi Amministrativi,
- referenti della Neuropsichiatria infantile dell'azienda ospedaliera di Cremona e di Crema;
- referenti degli uffici di Collocamento mirato e della Formazione professionale della Provincia;
- referente dell'Ufficio di Piano del comune di Cremona e referente area handicap del comune di Crema;
- insegnanti e coordinatrici dell'Istituto professionale "Sraffa", dell'istituto professionale "Einaudi", del V Circolo scuola elementare di Cremona, della scuola media "Virgilio" di Cremona;
- referenti dell'Anffas di Cremona e di Crema.

Le fonti informative, di livello locale, presso le quali è stato possibile reperire dati e documentazione rispetto alla disabilità sono state:

- Ufficio collocamento mirato – Provincia di Cremona
- Ufficio Formazione professionale – Provincia di Cremona
- Ufficio statistico – Provincia di Cremona
- Dipartimento ASSI – Azienda sanitaria locale della Provincia di Cremona
- Neuropsichiatria infantile – Az. Ospedaliera di Cremona e Casalmaggiore, Crema
- Ufficio di piano dei Comuni di Cremona, Crema e Casalmaggiore
- Centro Servizi Amministrativi
- Scuole statali elementari, medie e superiori
- Anffas di Cremona e di Crema

Cap. 2 Percorsi di integrazione scolastica

1. Il quadro normativo di riferimento

In Italia gli studi e il dibattito politico intorno al problema dell'inserimento scolastico di alunni disabili sono stati molto ricchi e articolati e hanno consentito di mettere a punto una normativa particolarmente innovativa anche a confronto con le esperienze straniere. Nel nostro Paese gli alunni con disabilità sono infatti in gran parte inseriti nelle classi comuni insieme agli altri⁸.

Le leggi che affrontano, in maniera diretta o indiretta, il tema dell'integrazione scolastica dei disabili sono numerose; nel presente capitolo si dà conto di alcune di esse rimandando, per una trattazione maggiormente esaustiva, alle tante fonti informative accessibili anche tramite internet.

Ripercorrendo le tappe principali della normativa degli ultimi decenni, vanno ricordate innanzitutto due leggi che hanno introdotto, in un periodo di grandi innovazioni quali sono stati gli anni Settanta, novità nel sistema scolastico italiano: si tratta della legge n. 118 del 1971, che sancisce il diritto all'istruzione nella scuola comune e dispone provvedimenti per assicurarne la frequenza, e della legge n. 517 del 1977, che riconosce l'importanza di interventi educativi individualizzati volti al pieno sviluppo della personalità degli alunni.⁹

Bisognerà poi attendere i primi anni Novanta per l'approvazione della legge quadro n. 104/92 *"per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"*, la quale si propone di promuovere la piena integrazione delle persone in situazione di handicap in ogni ambito nel quale possano esprimere la loro personalità: *"nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società"* (Art. 1).

La legge sottolinea l'importanza dell'inserimento degli alunni disabili nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche, sollecitando, tra l'altro, l'adeguamento

⁸ Cfr. F.Franzoni, M. Anconelli, *La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione*, Carocci, Roma, 2003.

tecnologico e informatico delle strutture scolastiche. Il diritto all'integrazione scolastica viene affermato come un diritto soggettivo esigibile per tutti gli alunni in situazione di handicap (anche grave) e per tutte le scuole di ogni ordine e grado (asilo nido, scuola dell'infanzia, elementare, media e superiore, università).

La legge quadro è di particolare importanza anche perché introduce alcuni strumenti per perseguire l'integrazione dell'alunno disabile, ossia il Profilo dinamico funzionale, la Diagnosi funzionale, il Piano educativo individualizzato; una trattazione più dettagliata di essi viene rimandata ai paragrafi successivi. Ancora, essa promuove la programmazione coordinata con altre strutture del territorio, la formazione e l'aggiornamento del personale docente e di sostegno. L'insegnante di sostegno deve essere pienamente coinvolto nella programmazione educativa e deve partecipare, a pari titolo degli insegnanti della classe, all'elaborazione e alla verifica delle attività di competenza dei consigli dei docenti.

Altro cambiamento da sottolineare nella normativa in ambito scolastico è stata la legge n. 9/1999 "*Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*", che prevedeva l'innalzamento di due anni della scuola dell'obbligo anche per i ragazzi con disabilità; secondo le rilevazioni del Ministero dell'Istruzione ciò ha portato ad un aumento del numero di alunni disabili nei primi anni delle scuole superiori. La legge è stata poi abrogata dalla successiva legge n. 53/2003 che ha apportato modifiche all'obbligo scolastico introducendo tra l'altro il concetto di diritto dovere di istruzione e formazione. Difficile tuttavia definire le ricadute della normativa, soprattutto per gli alunni disabili, in quanto si tratta di una legge 'troppo recente' e che, soprattutto, non ha ancora trovato piena attuazione.

L'autonomia scolastica normata dal DPR n. 275/1999 e il decentramento dell'amministrazione scolastica regolato dal DPR n. 347/2000 introducono nuovi principi nell'organizzazione del sistema scolastico italiano. Con riferimento agli alunni disabili, il decreto n. 275 "*Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*" sottolinea la necessità di considerare ciascun individuo nelle sue diversità (comprese quelle legate ad un handicap) e di prevedere "*interventi di*

⁹ Istat, Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, *Istruzione ed integrazione scolastica delle persone con disabilità*, 2003.

educazione, formazione ed istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti' (Art. 1, comma 2). Le finalità del Regolamento costituiscono un ulteriore sviluppo di quanto prefisso nel decreto legislativo n. 112/1998 *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della Legge del 15 marzo 1997, n. 59"*, ove si fissano i criteri per il decentramento dei *"servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio"*, che vengono attribuiti ai Comuni per la scuola materna e dell'obbligo, e alle Province per la scuola secondaria superiore.

Non va infine dimenticato che la legge costituzionale n. 3/2001 ha modificato il Titolo V della Costituzione stabilendo, tra l'altro, che la materia scolastica divenga competenza delle Regioni, rimanendo allo Stato la fissazione dei criteri generali e dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche.

Solo un anno prima, la legge quadro sui servizi sociali n. 328/2000 sottolineava la necessità che Comuni e Aziende sanitarie locali, predisponessero, su richiesta dell'interessato, progetti individuali al fine di realizzare la piena integrazione delle persone disabili nell'ambito della vita familiare e sociale, così come nei percorsi scolastici, professionali e lavorativi. Il progetto individuale dovrebbe comprendere *"oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il Comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare"*. (art. 14 comma 2).

Come si accennava nel primo capitolo il recepimento di tale legge è avvenuto diversamente da Regione a Regione.

2. Frequenza scolastica e fonti informative

Dal punto di vista delle fonti informative, a livello nazionale, *"gli enormi passi in avanti compiuti in ambito normativo [...] non sono stati seguiti da un'altrettanto adeguata produzione di informazione statistica. I dati attualmente disponibili, infatti, riguardano esclusivamente la presenza di alunni con disabilità, e non permettono in alcun modo di valutare i livelli e la qualità dell'integrazione scolastica"*¹⁰. Così scrive l'Istat nel rapporto su "Istruzione ed integrazione scolastica delle persone disabili" a proposito dei dati sugli alunni disabili presenti nelle scuole di ogni ordine e grado a livello nazionale.

Attualmente, i dati a disposizione sono quelli raccolti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca tramite una scheda compilata dalle singole scuole. Nel febbraio 2003 è stata presentata una relazione proprio sul tema dell'integrazione scolastica¹¹ nella quale si ricostruisce un quadro della situazione scolastica rispetto ai seguenti aspetti: presenza di alunni disabili sull'intero territorio nazionale suddivisi per singolo ordine di scuola e per regione, numero di docenti di sostegno, distribuzione di alunni gravi per tipo di scuola media superiore, situazione degli edifici scolastici rispetto al superamento delle barriere architettoniche. I dati sugli alunni disabili fanno riferimento a tre tipi di handicap: visivo, uditivo, psicofisico. Ne consegue che la maggioranza dei bambini certificati secondo la legge n. 104/1992 ricadono nell'ultimo tipo, ossia handicap psicofisico, senza alcuna possibilità di ulteriori specificazioni. Come ricorda lo stesso Istat la classificazione adottata, di tipo amministrativo, è legata ai requisiti richiesti al docente di sostegno piuttosto che alla descrizione della disabilità dell'alunno; sotto la voce "psicofisico" viene riportata un'ampia varietà di deficit sia di tipo fisico che mentale.

Per quanto riguarda la provincia di Cremona, l'Ufficio Statistico della Provincia riprende i dati del Ministero e li rielabora in una pubblicazione disponibile su supporto

¹⁰ Istat, Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, *Istruzione ed integrazione scolastica delle persone con disabilità*, 2003, p. 3.

¹¹ MIUR, EDS, 2003: *l'handicap e l'integrazione scolastica*, 2003. Il rapporto è disponibile sul sito www.istruzione.it.

cartaceo e sul sito della Provincia medesima dentro l'Osservatorio delle politiche sociali¹².

Nella pubblicazione viene presentata la situazione scolastica con dettagli relativi alle classi, al numero di ripetenti, alla presenza di alunni provenienti da Paesi stranieri, agli alunni disabili, al pendolarismo scolastico, alla frequenza delle università di Crema e Cremona, all'offerta di corsi di formazione professionale e, infine, agli iscritti presso i Centri per l'impiego della Provincia.

È possibile inoltre recuperare informazioni specifiche sulle singole scuole ai seguenti indirizzi internet:

- sito *web* della provincia di Cremona - www.provincia.cremona.it - attraverso il quale si accede alle *home page* delle singole scuole;
- sito web del Polo H di Crema - www.poloacca.it - nel quale sono riportate le attività, le tipologie di consulenza realizzate dal Polo, nonché i percorsi previsti per gli alunni disabili all'interno dell'Istituto professionale "P. Sraffa". Il sito risulta aggiornato nel 2003.

I dati di seguito riportati sono stati forniti dall'Ufficio statistico provinciale ed ulteriormente elaborati da Iress. Essi fanno riferimento sia a scuole statali che non; dove non diversamente esplicitato riguardano l'anno scolastico 2003/2004.

Complessivamente, nell'anno scolastico 2003/2004 gli alunni disabili iscritti alle scuole dell'infanzia, elementari, medie e superiori, sia statali che non statali, risultano **746**. Come accade da alcuni anni a questa parte si registra un *trend* di crescita delle presenze in tutti gli ordini e gradi di alunni disabili da correlare, in prima istanza, con l'aumento generale del numero degli studenti.

¹² "La popolazione scolastica in provincia di Cremona. Anno scolastico 2002-2003". Il medesimo materiale è disponibile anche all'indirizzo: www.provincia.cremona.it (osservatorio politiche sociali).

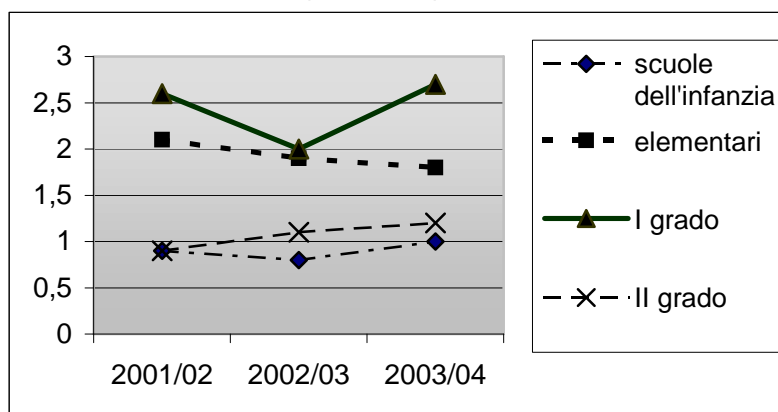
Tab. 1 – N. alunni totale e n. alunni disabili iscritti nelle scuole dell'infanzia, elementari, medie e superiori per anni scolastici

	2001/02	2002/03	2003/04
n. totale alunni	44.347	45.161	45.992
n. alunni disabili	592	672	746
% alunni disabili	1,3	1,5	1,7

I dati riportati nella tabella 1 mostrano un sostanziale aumento della popolazione studentesca a cui corrisponde un progressivo aumento del numero di alunni disabili; tuttavia, la percentuale di alunni disabili sul totale evidenzia una crescita maggiore di bambini certificati rispetto al totale degli alunni.

Un'analisi più dettagliata sulle singole scuole consente di capire se tale aumento riguarda tutti gli ordini scolastici o solo alcuni.

Graf. 1 - Incidenza degli alunni disabili sul totale degli alunni per ordine di scuola – a.s. 2001/02, 2002/03, 2003/04



Il grafico evidenzia come sia la scuola secondaria di primo grado (scuola media inferiore) a registrare il maggiore incremento: se, infatti, in tutte le restanti scuole accanto agli alunni disabili è aumentato il numero di alunni complessivo, nelle scuole medie inferiori negli anni scolastici 2002/03 e 2003/04 il numero totale di alunni è rimasto invariato, mentre il numero di disabili è aumentato significativamente passando da un 2% ad un 2,7% nel 2003/04.

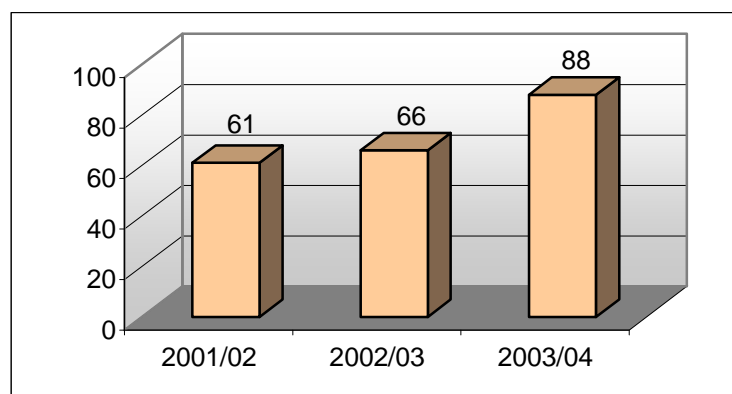
Una ricostruzione dettagliata dei dati relativi ai diversi ordini di scuola consentirà un'attenta analisi di tali prime osservazioni.

Nelle **scuole dell'infanzia** gli alunni con disabilità certificate risultano 88, un numero che negli ultimi anni è andato lievemente aumentando, con una percentuale dell'1% sul totale degli alunni iscritti. Il 58% dei bambini certificati frequenta scuole dell'infanzia statali (nell'a.s. 2002/03 la percentuale era del 72%).

Tab. 2 - N. alunni disabili scuole dell'infanzia – a.s. 2003/2004

Tipo di handicap	Scuole statali	Scuole non statali	Totale
Psicofisico	49	36	85
Visivo	0	0	0
Uditivo	2	1	3
Totale	51	37	88

Graf. 2 - N. alunni disabili scuole dell'infanzia, statali e non, per anno scolastico



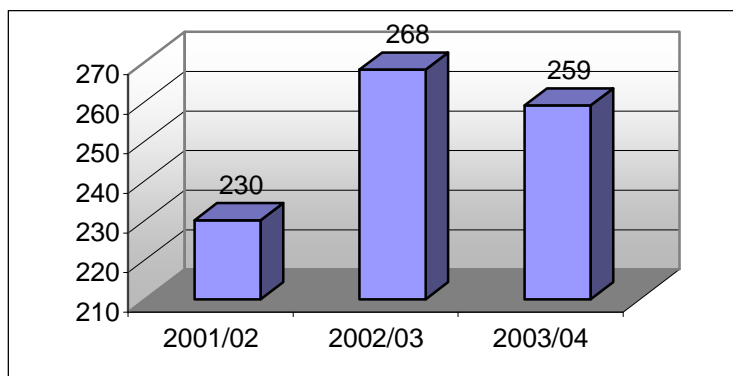
Gli alunni con certificazione di disabilità nelle **scuole elementari** risultano 259, l'1,8% del totale degli alunni frequentanti, pari a 14.125 studenti.

I disabili risultano iscritti quasi tutti a scuole statali, tranne 5 casi. Come si osserva dal grafico n. 3 il numero di alunni certificati ha avuto un rilevante aumento nell'a.s. 2002/03, mentre nell'a.s. 2003/04 il numero è leggermente diminuito.

Tab. 3 - N. alunni disabili scuole primarie – a.s. 2003/2004

Anno di corso	Elementari statali			Elementari non statali		
	H. psicofisico	H. visivo	H. uditivo	H. psicofisico	H. visivo	H. uditivo
1° anno	36	0	0	2	0	0
2° anno	44	2	1	0	0	0
3° anno	46	2	2	1	1	0
4° anno	59	0	1	0	0	1
5° anno	61	0	0	0	0	0
Totale	246	4	4	3	1	1

Graf. 3 - N. alunni disabili scuole primarie, statali e non, per anno scolastico



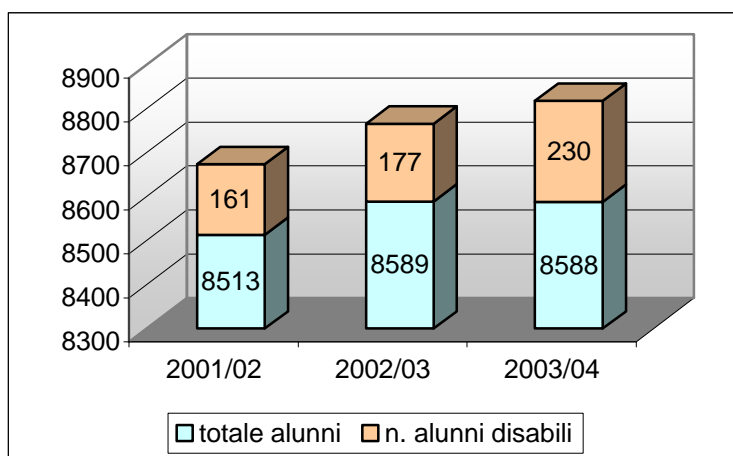
La situazione nelle **scuole secondarie di I grado** risulta la seguente: gli alunni certificati risultano 230, corrispondenti al 2,7% del totale di studenti frequentanti. Sono presenti due scuole gestite da istituti religiosi, una delle quali accoglie 6 alunni con handicap psicofisico.

Tab. 4 - N. alunni disabili istituti d'istruzione secondaria di I grado – a.s. 2003/2004

Anno di corso	Medie statali			Medie non statali		
	H. psicofisico	H. visivo	H. uditivo	H. psicofisico	H. visivo	H. uditivo
1° anno	86	1	0	2	0	0
2° anno	63	0	2	1	0	0
3° anno	67	1	4	3	0	0
Totale	216	2	6	6	0	0

Come già si diceva all'inizio del capitolo non vi è stato per la scuola media inferiore un aumento parallelo del numero di studenti e degli alunni disabili, anzi come evidenza il grafico ad essere aumentato è solo il numero di alunni certificati.

Graf. 4 - Tot. alunni e n. disabili istituti d'istruzione secondaria di I grado, statali e non, per anno scolastico

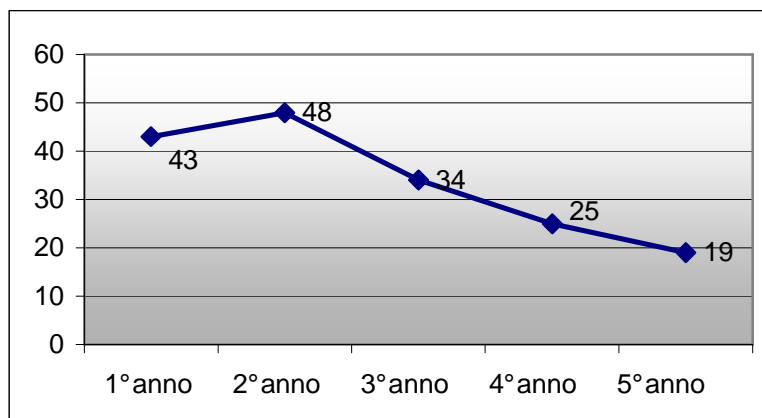


Concludiamo con i dati sulle frequenze nella **scuola superiore di II grado**. Gli alunni con disabilità risultano 169; su un totale di 14.641 studenti rappresentano l'1,2%. Rispetto all'a.s. 2002/03 non si segnalano sostanziali cambiamenti in termini quantitativi.

Tab. 5 - N. alunni disabili istituti d'istruzione secondaria di II grado- a.s. 2003/2004

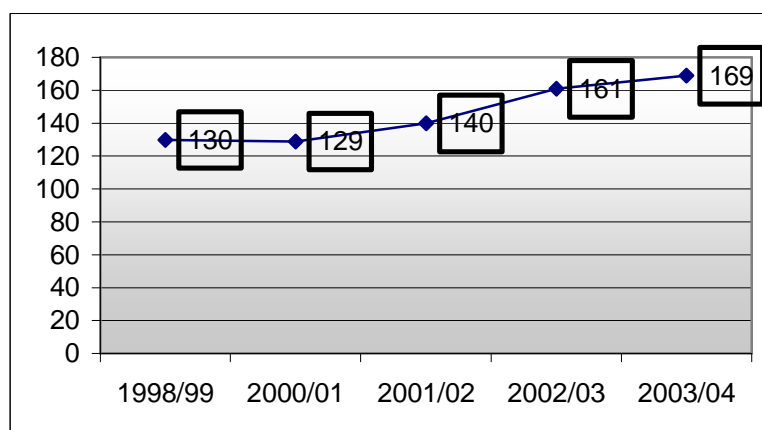
Anno di corso	H. psicofisico	H. visivo	H. uditivo	Totale
1° anno	41	1	1	43
2° anno	47	0	1	48
3° anno	32	1	1	34
4° anno	23	2	0	25
5° anno	18	0	1	19
Totale	161	4	4	169

Graf 5 - N. alunni disabili istituti d'istruzione secondarie di II grado per anni di corso



Nel percorso scolastico il numero di alunni disabili tende progressivamente a diminuire: meno della metà di chi si iscrive al primo anno delle superiori arriva al quinto anno. Alcune scuole dedicano molta attenzione a ciò ottenendo in singoli casi risultati migliori di quanto non evidenzi il grafico, è vero tuttavia che il problema della dispersione scolastica e del mancato adempimento degli studi meriterebbe una specifica attenzione.

Graf. 6 - N. alunni disabili istituti d'istruzione secondaria II grado per anno scolastico



Il grafico n. 6 consente di cogliere come l'innalzamento dell'obbligo scolastico, introdotto nel 1999, non abbia portato nella Provincia di Cremona un significativo aumento di alunni disabili nelle scuole come accaduto invece a livello nazionale.

Come evidenziato nei precedenti aggiornamenti il contesto in esame si caratterizzava già da tempo per un notevole grado di permanenza degli alunni con disabilità nel circuito scolastico.

Come si distribuiscono gli alunni disabili nei vari istituti presenti a livello provinciale?

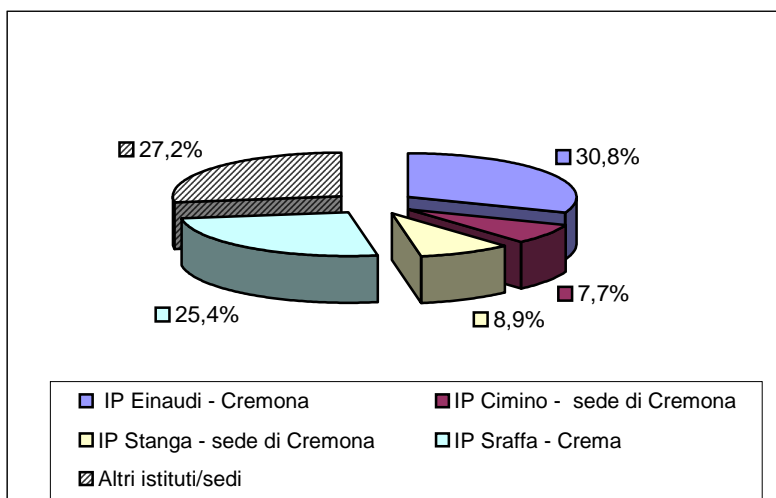
Innanzitutto l'offerta di istruzione superiore di II grado è caratterizzata dalla presenza di 34 istituti o loro sedi distaccate distribuiti in 6 comuni della Provincia.

Nei precedenti studi era stata evidenziata la concentrazione degli alunni disabili in due istituti professionali, l'Einaudi a Cremona e lo Sraffa a Crema, con percentuali intorno al 70% del totale di disabili iscritti in scuole secondarie di II grado. Per l'a.s. 2003/04 si evidenzia una nuova tendenza: i due istituti sopra menzionati continuano a raccogliere la maggior parte di studenti disabili, tuttavia la percentuale è scesa al 56% - in numeri assoluti 95 studenti -. Due istituti stanno aumentando negli anni la presenza di alunni con handicap: si tratta dell'istituto professionale Stanga (sede di Cremona) e dell'istituto professionale Cimino di Cremona, rispettivamente con 15 e 13 alunni disabili.

Tutti insieme questi quattro istituti professionali accolgono il 73% degli studenti disabili.

Come si è più volte sottolineato in questi anni i due istituti che 'storicamente' avevano ed hanno maggiori presenze di disabili offrono a questa tipologia di soggetti una grande attenzione e, soprattutto, dispongono di un'offerta formativa di qualità costruita anche a partire dai bisogni del singolo; presumibilmente anche altri istituti si stanno attrezzando in tale direzione.

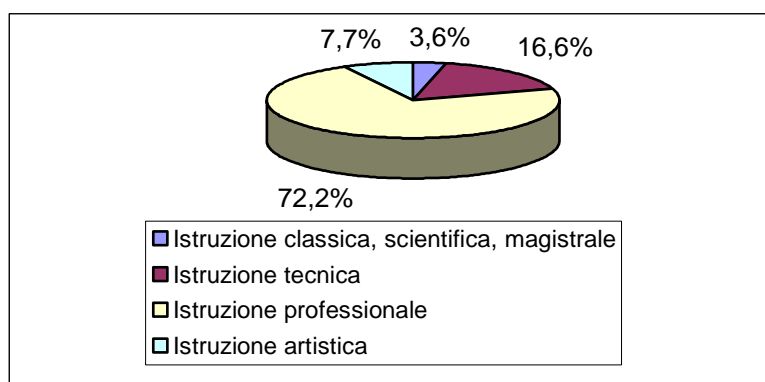
Graf. 7 - Distribuzione alunni disabili per tipi di istituto



Per quanto riguarda la distribuzione degli alunni disabili per tipo di istruzione, si conferma un dato che si riscontra nella Provincia di Cremona come nel resto d'Italia: gli alunni disabili si concentrano in prevalenza negli istituti professionali, solo in alcuni casi viene scelto un liceo, quando ciò avviene la preferenza va al liceo artistico.

Il grafico di seguito riportato sintetizza la situazione: il 72% sceglie un percorso di istruzione professionale, poco più del 16% l'istruzione tecnica, il 7,7% si orienta verso l'istruzione artistica.

Graf. 8 - Distribuzione percentuale di alunni disabili degli istituti d'istruzione secondaria di II grado per tipi di scuola



I dati riportati suggeriscono le seguenti sintetiche riflessioni.

Innanzitutto, è da rilevare un trend di crescita - riscontrabile anche a livello nazionale -, ossia il costante aumento dell'incidenza di alunni disabili al crescere degli anni di corso, sia nelle scuole elementari che nelle scuole medie inferiori; si tratta di un fenomeno da connettere, tra l'altro, alla possibile manifestazione dell'handicap a scolarizzazione iniziata. Diversamente nelle scuole secondarie superiori il passaggio dal primo anno ai successivi vede una progressiva diminuzione del loro numero: ciò trova parziale spiegazione nella tendenza a scegliere istituti professionali che consentono al terzo anno di ottenere un titolo di studio, così come si registra in alcuni casi la tendenza ad abbandonare il percorso scolastico.

In secondo luogo, ancora una volta la presenza di alunni disabili risulta preponderante nelle scuole statali della fascia dell'obbligo, segno che le scuole parificate o private non danno ancora risposte adeguate.

In terzo luogo, si registra la tendenza nella scuola di I grado a 'concentrarÈ la presenza di disabili in alcune scuole. Si tratta di un dato che richiederebbe ulteriori approfondimenti, tuttavia si ritiene opportuno segnalarlo in quanto si tratta di un aspetto da seguire con attenzione indagandone le dinamiche e le motivazioni: a cosa è dovuto il fatto che a Crema su due scuole medie pubbliche i disabili siano, a parte un alunno, tutti in una scuola? Le scuole di Cremona raccolgono molti alunni disabili, due in particolare ne hanno rispettivamente 17 e 23: quali dinamiche, quali motivazioni spingono famiglie o dirigenti scolastici a maturare determinate scelte? La questione è di una certa rilevanza, in quanto pone questioni cruciali per l'integrazione scolastica degli alunni disabili.

Infine, confrontando le percentuali di alunni disabili sul totale della popolazione studentesca di Cremona con i dati regionali e nazionali (tutti riferiti alle sole scuole statali), si evidenzia come i valori siano lievemente inferiori rispetto al resto del territorio nazionale, ad eccezione delle percentuali di alunni disabili nelle scuole medie superiori (cfr. dati Provincia e Regione). È evidente che, a fronte delle problematiche collegabili al processo di certificazione, il dato va considerato con molta prudenza: al momento infatti troppe sono le variabili che entrano in gioco nella scelta e nel modo di fare o meno la certificazione prevista dalla legge n. 104/1992.

Tab. 6 - Percentuale di alunni disabili sul totale degli alunni per ordine di scuola (solo scuole statali) e livello territoriale – a.s. 2003/2004

	Provincia di Cremona	Lombardia	Italia
Scuole dell'infanzia	1,03	1,25	1,14
Elementari	1,94	2,34	2,34
Superiori I grado	2,7	3,06	2,91
Superiori II grado	1,19	1,06	1,27

3. Principali strumenti ed attori dell'integrazione scolastica

I processi di integrazione scolastica sono andati sempre più sollecitando la collaborazione tra scuola e servizi del territorio, al fine di garantire adeguatamente il diritto all'istruzione dei soggetti disabili. Nel tempo si è delineato un complesso quadro di compiti, funzioni ed interventi che richiedono il coinvolgimento e la collaborazione di una pluralità di soggetti istituzionali, attori di tale processo.

Le principali prestazioni volte a favorire l'integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap prevedono l'assegnazione dell'insegnante di sostegno specializzato e di altre figure, come per esempio gli assistenti all'autonomia della persona o gli assistenti alla comunicazione, l'individuazione all'interno dell'istituzione scolastica degli assistenti all'igiene, la predisposizione da parte degli Enti locali del servizio di trasporto gratuito casa-scuola e viceversa, l'assegnazione di fondi per l'acquisto di materiali ausili didattici e l'inserimento in classi con un numero ridotto di alunni. Inoltre, dal punto di vista metodologico e didattico l'alunno disabile può avvalersi di strumenti di programmazione individualizzata e di valutazione didattica differenziata in tutti gli ordini e gradi della scuola.

La legge quadro sull'handicap definisce, infatti, con precisione gli strumenti metodologici e amministrativi atti ad assicurare il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica. In particolare tale diritto implica l'utilizzo e l'aggiornamento di una complessa documentazione, come descritta all'art. 12 della Legge n. 104/92 e successivamente circostanziata nel DPR 24 febbraio 1994, "*Atto di indirizzo e*

coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap.

Tale documentazione si compone di:

- attestazione della situazione di handicap dell'alunno, redatta da uno specialista dell'unità multidisciplinare del territorio di residenza del soggetto disabile;
- diagnosi funzionale, ossia una descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico dell'alunno;
- profilo Dinamico Funzionale (P.D.F.), utile alla definizione del livello di sviluppo che "l'alunno in situazione di handicap" può raggiungere in tempi brevi (sei mesi) e in tempi medi (due anni), redatto sulla base della Diagnosi Funzionale;
- piano educativo individualizzato (P.E.I.), ovvero un documento in cui vengono descritti gli interventi, i progetti didattico-educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati, nonché le modalità di integrazione tra attività scolastiche ed extrascolastiche.

Emerge con chiarezza come il percorso di integrazione dell'alunno disabile faccia riferimento all'intervento di diversi servizi competenti - servizi scolastici, sanitari, socio-assistenziali, culturali e ricreativi - che devono accordarsi tra loro per definire funzioni e competenze, nonché per facilitare e garantire un inserimento scolastico adeguato. A tal fine i soggetti coinvolti dovrebbero, nell'ambito delle rispettive competenze, stipulare accordi di programma, definendo, tramite una programmazione coordinata, i contenuti, i compiti, le metodologie e i tempi atti a favorire l'integrazione.

Nella provincia di Cremona, a fronte della scadenza formale nel dicembre 2002 degli accordi di programma stipulati nel 1999¹³, sono in corso a partire da maggio 2004 alcuni incontri di confronto tra i diversi soggetti dell'integrazione scolastica al fine di procedere alla definizione di un nuovo accordo.

¹³ Cfr. *Accordo di programma provinciale per l'integrazione scolastica delle persone in situazione di handicap.*

Tale percorso - che vede coinvolti oltre al Centro Servizi Amministrativi di Cremona, anche l'Asl, le due Aziende Ospedaliere di Cremona e di Crema, il Comune capoluogo e l'Amministrazione provinciale - vuole essere un'occasione di confronto e di messa in rete, per convogliare competenze, risorse umane ed economiche *"con lo scopo di poter istituire"* – secondo quanto dichiarato dal Responsabile dell'Area servizi alla persona del CSA di Cremona – *"un sistema che definisca sia la filosofia di fondo che si vuole portare avanti, perché poi si hanno delle ricadute e delle conseguenze anche pratiche, sia una reale messa in rete dei diversi soggetti, che dovrebbe peraltro essere facilitata in un territorio contenuto come Cremona"*.

3.1. Il Centro Servizi Amministrativi di Cremona

Nella riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica sul territorio, un ruolo fondamentale è affidato agli Uffici Scolastici Regionali (U.S.R.), articolazioni periferiche del Ministero dell'Istruzione, con sede in ciascun capoluogo di regione¹⁴. Tali Uffici si organizzano per funzioni e, sul territorio provinciale, per servizi di consulenza e supporto all'autogoverno e alle iniziative delle Istituzioni scolastiche (Centri Servizi Amministrativi). Compito principale degli Uffici regionali è la pianificazione delle politiche scolastiche nel territorio della Regione, dando attuazione agli indirizzi e alle istruzioni elaborate ed impartite a livello nazionale, conformandoli ed adattandoli alle caratteristiche, alle situazioni ed alle necessità delle diverse realtà, interagendo anche con le Regioni e gli Enti Locali, titolari di specifiche competenze nel settore dell'istruzione e della formazione.

I Centri Servizi Amministrativi (CSA) rappresentano la struttura organizzativa di base del sistema scolastico. Tali strutture svolgono – come previsto dal DPR 319/2003 - funzioni relative all'assistenza agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e contabili; alla gestione delle graduatorie e alla formulazione di proposte al direttore regionale ai fini dell'assegnazione delle risorse

¹⁴ L'odierno assetto organizzativo del Ministero dell'Istruzione è il risultato di un processo di rinnovamento e di trasformazione, volto alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, che trova compiuta definizione nel "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (M.I.U.R.)" D.P.R. n. 319, 11 agosto 2003.

umane ai singoli istituti scolastici autonomi; al supporto agli istituti scolastici per la progettazione e innovazione della offerta formativa e alla integrazione con altri attori locali; al supporto e allo sviluppo delle reti di scuole.

Rispetto alla complessiva organizzazione del Centro Servizi Amministrativi di Cremona e alle criticità delineate nei precedenti rapporti di ricerca, è da segnalare la presenza di un nuovo Responsabile dell'Area servizi alla persona; la presenza di una figura in tale ruolo, rimasto per un certo periodo di tempo vacante, ha facilitato la possibilità di accedere ad informazioni sulle attività riferite all'handicap. Soprattutto può rappresentare l'occasione per ripensare l'attuale attività dei gruppi di lavoro interni e interistituzionali, così come dei centri di consulenza presenti nel territorio provinciale.

A parte tali modificazioni, le attività descritte nei precedenti rapporti realizzati da Iress vengono di fatto riconfermati. Risultano attivi due Gruppi di lavoro a livello provinciale – il GLIP (Gruppo di Lavoro interistituzionale provinciale), che, tra l'altro, individua e fissa i criteri generali di attuazione del piano provinciale e il GLH (Gruppo di lavoro integrazione scolastica), che, sulla base dei criteri stabiliti dal GLIP, formula un piano di priorità al CSA per i provvedimenti di competenza. Nell'ultimo anno tali organismi provinciali stanno sempre più procedendo ad attuare modalità di lavoro in rete, al fine di sostenere al meglio il processo di integrazione di tutti gli alunni disabili frequentanti le scuole cremonesi.

Rispetto alle strutture presenti sul territorio, la situazione attuale vede attivi in provincia di Cremona tre Centri denominati "Centri Risorse":

- il Centro di Consulenza con sede presso l'Istituto Professionale Einaudi di Cremona che svolge principalmente attività di consulenza agli insegnanti;
- il Polo Informatico e Tecnologico che afferisce all'Istituto "Sraffa" di Crema e che mette a disposizione, anche tramite il sito internet www.polohandicap.it, informazioni, materiali, supporto e formazione sulle tecnologie software ed hardware integrative;
- il "magazzino delle idee", Centro di documentazione informatica e ausilioteca per disabili frutto della collaborazione tra il Servizio Ospedaliero

di Neuropsichiatria Infantile dell'Azienda Istituti Ospitalieri di Cremona e l'Istituto Comprensivo di Sospiro (Direzione Didattica Statale del Circolo di Sospiro) e finalizzato ad offrire una consulenza al personale delle scuole di ogni ordine e grado, alle famiglie e agli operatori sull'utilizzo del software nel campo della differenziazione didattica.

Sono, peraltro, presenti sul territorio altri centri consulenza, che risultano o totalmente inattivi o funzionanti solo per quanto riguarda il possesso di attrezzature in prestito alle scuole.

In generale emerge, dalle interviste al referente del CSA e ad alcuni insegnanti di sostegno, la necessità e la volontà di razionalizzare la situazione esistente, sia cercando di garantire la presenza di almeno un Centro risorse per i tre distretti di Cremona, Crema e Casalmaggiore, sia riducendo la frammentazione e l'isolamento attualmente esistenti, cercando di promuovere un collegamento in rete tra i diversi centri, nonché la collaborazione con altre istituzioni pubbliche e con le organizzazioni del non profit.

Tali centri dovrebbero, quindi, funzionare come poli territoriali di riferimento finalizzati a sostenere il processo di integrazione scolastica, a favorire la collaborazione e le sinergie tra le scuole, tramite lo scambio di esperienze e strumenti, a costituire un punto di raccordo per le famiglie, i disabili, gli operatori sociali e istituzionali e i soggetti attivi nel processo di integrazione. In particolare i CRT dovrebbero prevedere attività di documentazione (attivazione e gestione di banche dati territoriali), acquisizione attrezzature e sussidi (anche in forme consortili con altri enti e associazioni), informazione (adeguatamente diffusa e capillare), consulenza e formazione (anche attraverso lo scambio di esperienze significative e l'integrazione di competenze specifiche) nell'area dell'integrazione scolastica e sociale.

Nell'ambito della disabilità, il CSA si occupa, tra l'altro, della definizione degli organici degli insegnanti di sostegno. Per anni è stato mantenuto un rapporto di 1 insegnante di sostegno ogni 4 alunni con disabilità (come previsto dalla legge n. 270 del 1982 all'articolo 12). Con la legge n. 449 del 1997 e con il decreto del Ministro

della P.I. n. 331/1998, si è svincolato l'organico di sostegno dal numero di alunni con disabilità: i posti di sostegno venivano calcolati, a livello provinciale, sulla base del rapporto di 1 posto ogni 138 alunni, con o senza handicap. La Legge Finanziaria 2003 (L. n. 289/2002, art. 35) ha ulteriormente modificato il rapporto tra insegnanti di sostegno ed alunni disabili: il dirigente scolastico regionale ha il compito di autorizzare l'attivazione di posti di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni (1:138) in presenza di handicap particolarmente gravi.

Da circa due anni l'assegnazione degli organici avviene, quindi, a livello regionale, e non più provinciale. L'ufficio scolastico regionale decide quante risorse destinare per l'organico di diritto, a cui fa seguito l'adeguamento dell'organico alle situazioni di fatto, ovvero alle reali esigenze della scuola (organico di fatto). Sulla base dell'individuazione del reale fabbisogno delineatosi nelle singole istituzioni scolastiche, l'USR provvede ad assegnare i posti appartenenti all'organico aggiuntivo regionale e i posti in deroga di cui al decreto interministeriale n. 16 del 19.2.2002.

La quantificazione della consistenza delle risorse aggiuntive all'organico consolidato è rimessa al CSA, quale articolazione sul territorio dell'Ufficio scolastico Regionale. In tale fase di istruttoria il CSA di Cremona individua tramite il GLIP e in collaborazione con il GLH, criteri di assegnazione (da inviare a tutte le scuole), che risultino frutto di un processo di condivisione. Successivamente il CSA invia ad ogni scuola una scheda da compilare per ciascun alunno disabile, individuandone profilo e caratteristiche. Qualora la scuola necessiti di un insegnante di sostegno per singolo studente può farne specifica richiesta, attraverso la presentazione di un progetto individuale sul ragazzo. La prospettiva del CSA di Cremona è di riuscire a raggiungere un rapporto di 1:2.

Rispetto a tale assegnazione una criticità sembra essere rappresentata dall'idea ancora diffusa che l'integrazione scolastica *"dipenda dal numero di insegnanti di sostegno presenti in un istituto scolastico"* e meno dall'individuazione di indicatori di qualità dell'integrazione. In riferimento a ciò, secondo alcune insegnanti intervistate, sarebbe auspicabile impostare un progetto individuale che preveda per ogni alunno disabile una riduzione del numero di ore di sostegno durante il percorso formativo,

riduzione che potrebbe essere interpretata quale significativo indicatore di un miglioramento del livello di autonomia e di capacità di stare a scuola dell'alunno.

Ulteriori criticità emergono sia in relazione alla condizione di precarietà degli insegnanti di sostegno, che determina una discontinuità nella presenza degli insegnanti stessi e che, pertanto, non facilita il processo di integrazione degli alunni, sia in relazione alla necessità di porre particolare attenzione e cura al passaggio degli alunni da un ordine di scuola all'altro, promuovendo la collaborazione e lo scambio di informazioni tra insegnanti di scuole differenti.

3.2. Il Servizio di Neuropsichiatria Infantile

Il servizio di Neuropsichiatria Infantile delle due Aziende Ospedaliere di Cremona e di Crema si occupa delle attività di valutazione, certificazione, consulenza e riabilitazione dei minori disabili residenti nel territorio del distretto di competenza.

In particolare, in merito all'integrazione scolastica, il servizio di Neuropsichiatria Infantile si occupa di elaborare la prima diagnosi, provvedendo, su richiesta dei genitori, all'accertamento della condizione di handicap ed alla relativa certificazione (documento da rinnovarsi ogni anno); il servizio indica l'eventuale necessità dell'insegnante di sostegno e dell'assistenza *ad personam*, inoltre redige la Diagnosi Funzionale entro due mesi dalla data della certificazione stessa. Per gli alunni già certificati tale diagnosi viene redatta nei momenti di passaggio da un ordine di scuola all'altro.

Il servizio collabora alla stesura del Profilo Dinamico funzionale e del Piano educativo individualizzato, di competenza degli insegnanti, da compilarsi per ogni alunno disabile entro il mese di dicembre dell'anno scolastico.

Il servizio di *Neuropsichiatria Infantile dell'Azienda Ospedaliera di Cremona* è organizzato in Poli territoriali: il Polo ospedaliero di Cremona, il 'polo territoriale 1' di Cremona, che comprende anche la sede distaccata di Soresina, e il 'polo territoriale 2' di Casalmaggiore, situato presso il Presidio Ospedaliero Oglio Po.

Il servizio di *Neuropsichiatria Infantile dell'Ospedale maggiore di Crema* non prevede una suddivisione in più poli territoriali. Tuttavia, per quanto riguarda i

rapporti di collaborazione e consulenza con le scuole, il territorio che fa capo all'azienda ospedaliera è stato suddiviso in tre zone geografiche per ciascuna delle quali è stato individuato uno psicologo, referente del servizio.

Entrambe le strutture si avvalgono di un'équipe multidisciplinare formata prevalentemente da psichiatri, psicologici, terapisti ed educatori.

Di seguito vengono riportati i dati raccolti dai due Servizi di Neuropsichiatria Infantile, in riferimento al numero di certificazioni redatte nel 2003. Le differenti modalità di raccolta e trattamento del dato numerico attuate nelle due Neuropsichiatrie rendono molto difficile il confronto.

In termini generali il numero dei soggetti certificati dal 1999 al 2003 evidenzia un trend di crescita; si passa infatti dai 504 minori certificati del 1999 ai 579 dell'anno successivo, ai 678 del 2002 – con un aumento del 34% rispetto al primo anno.

Alcune differenze si rilevano nei dati dei due servizi: la neuropsichiatria di Crema si caratterizza per un lieve ma progressivo aumento di anno in anno dei soggetti certificati; nel servizio di Cremona si evidenzia il medesimo trend tranne per il 2003 dove si registra una lieve flessione del dato numerico.

Tab. 7 - Certificazioni Aziende ospedaliere di Crema e di Cremona (Cfr. 1999→2003)

Ser. Neurop. Infantile Crema	1999	2000	2001	2002	2003
N. soggetti certificati L. 104/92	144	160	162	167	181
Soggetti seguiti direttamente	96	103	100	111	137
Soggetti non seguiti direttamente	48	57	62	56	44

Unità Operativa Neurop. Infantile Cremona e Casalmaggiore	1999	2000	2001	2002	2003
N. soggetti certificati L. 104/92	360	419	450	511	483*

<i>A. Totale soggetti certificati</i>	504	579	612	678	664*
---------------------------------------	------------	------------	------------	------------	-------------

* Il dato comprende anche una parte delle certificazioni redatte nei primi mesi del 2004 e, pertanto, non è confrontabile con il dato della Neuropsichiatria di Crema.

In riferimento al servizio di *Neuropsichiatria infantile dell'Azienda Ospedaliera di Crema* sono disponibili ulteriori dati, sul totale dei 181 bambini certificati nel 2003:

- n. 53 bambini fruiscono di insegnante di sostegno e assistente ad personam;
- n. 5 bambini fruiscono solo dell'assistente ad personam;
- n. 123 bambini fruiscono solo dell'insegnante di sostegno.

In 18 casi è stata redatta la diagnosi funzionale. Secondo tali dati, la quasi totalità dei bambini certificati dalla Neuropsichiatria di Crema (il 97%) ha l'insegnante di sostegno; tra questi circa il 30% ha sia l'insegnante di sostegno che l'assistente ad personam.

In riferimento *all'Azienda ospedaliera di Cremona*, sono disponibili per il 2003 i dati relativi alla distribuzione territoriale della presa in carico dei casi seguiti: la maggioranza dei bambini certificati (il 67,1%) è seguita direttamente dal servizio territoriale di Cremona (324 casi, di cui 111 presso il presidio territoriale di Soresina), il 21,5% dei casi è seguito dal polo territoriale di Casalmaggiore (104 casi), mentre l'11,4% dal presidio ospedaliero (55 casi).

Entrambi i servizi di neuropsichiatria attivano progetti in rete con il territorio e con le scuole.

Per ciò che concerne il servizio di *Neuropsichiatria di Cremona* si riportano, tra gli altri:

- progetto "Magazzino delle idee", in collaborazione con l'Istituto Comprensivo di Sospiro, già citato precedentemente, che ha portato alla costituzione di un'ausilioteca specializzata rivolta a genitori, insegnanti e volontari;
- progetto di apertura della sezione cremonese dell'Associazione italiana dislessia, che prevede sia l'utilizzo di ausili specifici sia la collaborazione con le scuole per la modifica della didattica per i bambini dislessici, ovvero con disabilità di apprendimento che non necessitano della certificazione, ma di strumenti e metodologie adeguate;

- progetto di collaborazione con il Liceo artistico di Cremona, che ha visto gli studenti impegnati a studiare e a realizzare l'arredo di tutto il servizio territoriale, attraverso l'installazione di pannelli visivi, sonori e tattili, con l'obiettivo di rendere più fruibile l'ambiente;
- progetto specifico sulla malattia mentale, frutto delle attività dell'Associazione "Nuove presenze" di Cremona, costituita da parenti di soggetti con disturbi psichici, che ha previsto attività di informazione nelle scuole superiori e ha portato, nel 2003, alla realizzazione di un convegno sullo stigma nella malattia mentale;
- collaborazione, attiva da tempo, con l'Associazione Futura, impegnata sia sul fronte della riabilitazione sia nell'organizzazione di gruppi di auto-aiuto tra genitori di ragazzi disabili.

Il Servizio di *Neuropsichiatria di Crema* è attivo, principalmente, sul fronte della consulenza e della formazione.

Per ognuna delle tre zone distrettuali di Crema è presente uno psicologo che realizza i colloqui, raccoglie le richieste degli insegnanti, attiva, quando necessario, consulenze specifiche, spesso coadiuvato da terapisti ed educatori. L'attività di consulenza, per precisa scelta del servizio, viene erogata presso la sede della neuropsichiatria, ciò sia per motivi oggettivi (il servizio non sarebbe in grado di garantire la presenza di un operatore in ogni scuola che ne fa richiesta), sia di incentivare il ruolo attivo della scuola, che – secondo la referente del servizio – si mostra "talvolta eccessivamente disposta a delegare allo specialista la risoluzione anche di problemi didattici e educativi". Sembra sia emersa, infatti, negli anni una richiesta sempre maggiore, da parte degli insegnanti, di poter avere specialisti disponibili all'interno della struttura scolastica stessa, esigenza che ha condotto alcune scuole del cremasco ad attivarsi autonomamente in tal senso.

Vengono inoltre svolte attività di formazione rivolte agli assistenti ad personam, organizzate su richiesta dei Comuni, e attività di formazione interna sull'intervento riabilitativo, coinvolgendo sia insegnanti che operatori dei comuni, per esempio, in attività di supervisione dell'andamento clinico dei casi seguiti.

Sono stati realizzati, infine, progetti per gli studenti delle scuole medie inferiori e superiori (stage di orientamento, iniziative di prevenzione, etc...) e corsi di aggiornamento su temi specifici rivolti ad operatori e/o insegnanti.

Il confronto con i referenti della Neuropsichiatria di Cremona e di Crema ha permesso di evidenziare alcuni nodi critici, riscontrabili non solo nel territorio cremonese ma anche a livello regionale e nazionale, di cui sinteticamente si dà conto.

1) Si rileva l'assenza di un coordinamento, a livello regionale e provinciale, che consenta di uniformare la modulistica adottata nel rilascio della certificazione. Nel territorio cremonese era stato adottato, con l'Accordo di programma sull'integrazione scolastica, un modello di scheda risultato poi eccessivamente sintetico e schematico, in quanto, secondo gli specialisti, "non consente un'adeguata descrizione del caso", con il rischio di 'incasellare' situazioni complesse obbligando ad operare scelte di priorità. Manca la condivisione di un linguaggio comune nelle definizioni utilizzate, al punto che una stessa persona può essere 'classificata' diversamente a seconda del servizio a cui fa riferimento.

2) Viene sottolineata la tendenza all'aumento di certificazioni e del numero di persone in carico al servizio, soprattutto di bambini con meno di tre anni d'età e con patologie gravi o gravissime, e di bambini che al momento di intraprendere il loro percorso scolastico evidenziano specifiche difficoltà. Tale aumento, che rappresenta un trend nazionale, è dovuto sia al miglioramento delle possibilità di sopravvivenza garantite dalle moderne tecniche di assistenza neonatale, e al relativo aumento della disabilità organica, sia ad una minor difficoltà da parte dei familiari a prendere contatto con i servizi. Rispetto a tali criticità i referenti dei servizi di Neuropsichiatria ribadiscono la necessità di svolgere *indagini epidemiologiche* sul territorio provinciale, che consentano di identificare le patologie prevalenti e monitorarle nel tempo, al fine di offrire uno sguardo complessivo sul territorio che faciliti anche i compiti di programmazione dei diversi servizi ed enti che si occupano di disabilità.

3) Rispetto all'Accordo di programma i servizi rilevano la difficoltà di garantire tutti i passaggi e le competenze previste, sia in relazione ai tempi tecnici di attesa sia per

l'impossibilità di garantire, per esempio, per tutti gli alunni i tre incontri annuali di équipe in collaborazione con le scuole. Le difficoltà sembrano connesse principalmente alla mancanza di risorse umane ed economiche adeguate, che inducono a compiere scelte di priorità rispetto alla gravità dei casi, alle esigenze cliniche e alla collaborazione con la scuola.

4) Una tendenza all'aumento di richieste da parte dei genitori e/o delle scuole, affinché si indichi un'espressione chiara di gravità o si certifichino anche situazioni di disagio socio-ambientale, al limite tra sociale e sanitario, al fine di ottenere maggiori ore di sostegno.

5) Infine, viene evidenziato "il 'vuoto' che si viene a creare attorno al ragazzo verso i 18-19 anni, quando non si è più in carico al servizio" e si è terminato il percorso scolastico. Tale punto critico, che fino ad alcuni anni fa era verso i 14 anni, risente, secondo i referenti dei servizi, dell' "assenza di ammortizzatori sociali dopo la scuola, per cui, pur essendosi attivati negli anni molti progetti promossi dalle scuole, rimangono 'forti' due binari principali: l'approccio assistenziale come quello del Cse o l'approccio all'inserimento lavorativo del Nil, che però risulta poco efficace".

4. Riflessioni ed esperienze dal mondo della scuola

Al fine di approfondire ulteriormente criticità ed esperienze significative nei percorsi di integrazione scolastica, sono state effettuate interviste ad alcune insegnanti di sostegno e coordinatrici - segnalate dal responsabile dell'area sostegno alla persona del CSA. In particolare, sono state intervistate, a Cremona, le insegnanti della scuola elementare 5° circolo, della scuola media "Virgilio" e dell'Istituto professionale "Einaudi", a Crema alcune docenti dell'Istituto professionale "Sraffa". Ne è emerso un quadro piuttosto vivace e ricco di riflessioni e di esperienze.

Innanzitutto, una prima riflessione riguarda proprio il tema dell'integrazione che, secondo alcune insegnanti, va affrontato alla radice domandandosi quale sia il significato che si attribuisce a tale termine e quali le scelte organizzative e didattiche che ne derivino. L'integrazione viene vista come "la capacità di fare in modo che il

bambino o ragazzo disabile riesca a *'stare bene a scuola'*, privilegiando soprattutto la relazione e l'autonomia del soggetto, e un po' meno gli apprendimenti. Secondo tale punto di vista la scuola deve essere in grado di definire obiettivi concreti e realistici, senza rimanere esclusivamente ancorata alla diagnosi svolta dagli specialisti. Ciò significa, per esempio, per le insegnanti della scuola elementare 5° circolo di Cremona, considerare le ore di sostegno e di assistenza non come una 'coperta' che deve, per l'appunto, coprire l'intera giornata scolastica del bambino, ma una risorsa che dimostra di ottenere risultati positivi se, alla fine del ciclo scolastico, il monte ore di copresenza è diminuito e il bambino ha acquisito maggiore capacità di svolgere da solo alcuni compiti. La scuola elementare si è organizzata, per esempio, per eliminare la presenza dell'assistente ad personam durante il pranzo e il dopo-pranzo in modo che i bambini possano utilizzare quei momenti per interagire ed integrarsi da soli con i compagni e le insegnanti. In altri casi, per esempio all'Istituto Sraffa di Crema, si è cercato di favorire le relazioni tra studenti attivando percorsi di collaborazione e di aiuto nello svolgimento dei compiti, anche di corsi differenti, in ore pomeridiane extrascolastiche.

Un ulteriore tema, considerato centrale dalle insegnanti, riguarda l'*autonomia dello studente disabile*, che richiede, da parte degli stessi docenti, la capacità di individuare strategie educative e didattiche che consentano all'alunno disabile di esprimere le proprie capacità ed abilità, anche in relazione ai propri compagni. Per esempio, nella scuola elementare contattata, sono stati organizzati laboratori didattici condotti da insegnanti curricolari in cui i bambini disabili di diverse classi, affiancati da un gruppo di compagni, hanno potuto sperimentare le proprie attitudini. In un altro caso, relativo ad una bambina down che si mostrava particolarmente aggressiva in classe verso i compagni, è stato costruito un progetto denominato "Il cielo capovolto" sulla base delle abilità di nuotatrice della stessa alunna; portando l'intera classe periodicamente in piscina si è cercato di favorire la relazione con i compagni, molti dei quali non erano ancora in grado di nuotare.

In generale, quasi tutte le scuole contattate promuovono laboratori di attività sportive o artistiche, quali esperienze di condivisione tra ragazzi disabili e non; si tratta, infatti, di canali privilegiati per favorire l'integrazione in classe, in quanto

consentono al ragazzo disabile di scoprire o rafforzare le proprie abilità migliorando in tal modo anche la propria autostima e ai compagni di riconoscerne le abilità e potenzialità.

Il tema dell'autonomia va, tuttavia, messo in relazione con il livello di *gravità dell'handicap*. Sia le insegnanti della scuola elementare che quelli della scuola media sottolineano, infatti, che mentre l'integrazione di soggetti con handicap lieve o medio-grave è possibile attraverso una molteplicità di esperienze e di progetti, l'integrazione di alunni con deficit gravi o gravissimi si rivela molto più complessa, sia per le difficoltà legate all'accoglienza (in alcuni casi le strutture e le barriere architettoniche diventano un grave ostacolo anche al semplice stare a scuola), sia per la necessità di ripensare il senso dell'integrazione, quando non è possibile porre obiettivi didattici o di crescita affettiva e educativa. Significativa in tal senso l'esperienza condotta, negli ultimi anni, dalla scuola elementare 5° circolo che ha accolto un bambino con handicap gravissimo e con pochissime possibilità relazionali, trasformando le difficoltà iniziali in un'occasione di crescita per gli altri bambini e per gli insegnanti. In particolare, è stata creata una stanza dedicata esclusivamente a questo bambino, piena di oggetti da toccare, ascoltare, da vedere, diventata nel tempo un luogo di appuntamento e di incontro anche per gli altri bambini, che si sono progressivamente avvicinati superando le difficoltà e le ritrosie iniziali.

Complessivamente emerge dalle interviste come l'integrazione scolastica sia soprattutto il risultato di un lavoro di *rete*, interna ed esterna alla scuola, che chiama in causa molteplici attori ed enti di riferimento.

Innanzitutto, ***rete da costruire all'interno della scuola*** per far sì che lo studente disabile non sia 'solo' dell'insegnante di sostegno e che quest'ultima sia sempre più l'insegnante della classe. In tal senso si è cercato negli anni, come spiegano gli insegnanti della scuola media Virgilio di Cremona, di "lavorare più in classe e di evitare, come invece accadeva in precedenza, di separare gli studenti disabili dagli altri compagni portandoli fuori dalla classe". Si cerca, inoltre, di definire degli strumenti che possano facilitare l'integrazione anche tra colleghi: per esempio, le insegnanti di sostegno dell'istituto Einaudi di Cremona hanno predisposto un "registro dello studente" che contiene la documentazione aggiornata del percorso

scolastico, in modo che le informazioni siano disponibili per tutti gli insegnanti e non vadano perdute ogni volta che cambia l'insegnante di sostegno.

In secondo luogo, ***rete da costruire tra i differenti ordini di scuola*** per garantire la continuità educativa e il trasferimento delle informazioni in modo da evitare – cosa che viene avvertita come particolarmente diffusa – di ricominciare “tutto da capo ad ogni cambio di scuola”. Per far fronte a tali difficoltà possono essere attivati progetti e percorsi per favorire i contatti tra gli insegnanti di sostegno dei diversi ordini di scuola (ad esempio, corsi di formazione tra insegnanti della scuola dell'infanzia e della scuola elementare mirati allo scambio di competenze), oppure che facilitino l'accoglienza e l'inserimento degli alunni (per esempio facendo svolgere agli studenti delle scuole medie stage di orientamento presso la scuola superiore in vista della futura accoglienza). In altri casi vengono realizzati specifici progetti di accoglienza che prevedono incontri e colloqui individuali con alunni e genitori, ma anche con le insegnanti della scuola precedente al fine di condividere le conoscenze sull'alunno. Si rileva inoltre la difficoltà di condivisione delle esperienze tra scuole e la relativa necessità, più volte ripetute nelle interviste, di favorire la circolazione e lo scambio delle stesse, ovvero la necessità di creare coordinamenti che consentano di costruire effettive reti di collaborazione e di scambio.

In terzo luogo, ***rete da costruire con le famiglie e i servizi*** che hanno in cura il soggetto disabile, con i quali spesso emergono difficoltà sia di tipo organizzativo (per esempio i lunghi tempi di attesa per gli incontri di équipe con il servizio pubblico o gli alti costi di tali incontri per le famiglie, quando il figlio è in cura presso servizi privati) sia di tipo più relazionale, in quanto emergono difficoltà ad integrare realmente gli interventi e le reciproche competenze, nel rispetto dei differenti ruoli. Talvolta si verificano, infatti, secondo gli intervistati, atteggiamenti ‘distorti’ da parte degli insegnanti che, in alcuni casi, ‘attendono’ dagli specialisti indicazioni, anche di tipo didattico o pedagogico, in altri casi, entrano nel merito della formulazione e valutazione della diagnosi. Emerge la necessità di momenti di formazione comune che facilitino la collaborazione con i servizi così come prevista nell'Accordo di programma, e secondo molti intervistati, “rimasta perlopiù solo sulla carta”. Interessante in tal senso l'esperienza del comune di Cremona che ha costituito un

gruppo di lavoro nel quale sono coinvolti referenti del Comune, della neuropsichiatria infantile e di alcune scuole elementari e medie, che si occupa dell'organizzazione e gestione degli assistenti ad personam, e che mira a definire dei principi generali e della pratiche comuni condivise.

Infine, ***rete da costruire con il mondo dell'extra-scuola***, ovvero coordinando progetti ed interventi con le organizzazioni di volontariato, gli oratori, e le varie realtà che lavorano con i disabili. Sono molti i progetti che le diverse scuole hanno realizzato a tal fine. Di seguito se ne citano alcuni a titolo esemplificativo.

- Progetti educativi (giochi, laboratori, incontri) che vedono la partecipazione in classe di rappresentanti e/o educatori del privato sociale. Tra gli altri, un progetto denominato "Nei panni di..." realizzato con alcune classi dell'istituto Sraffa di Crema, in collaborazione con l'Anffas, sul tema dell'accettazione del limite, attraverso la sperimentazione del deficit; per esempio agli studenti viene proposto di muoversi su una carrozzina o di camminare bendati, per poi rielaborare in gruppo il senso dell'esperienza; un progetto della scuola elementare mirato a coinvolgere ragazzi disabili del Cse per collaborare come inservienti al servizio di mensa della scuola e un progetto 'orientamento' della scuola media Virgilio, in collaborazione con un Cag, nato come occasione per riflettere con i ragazzi disabili sui temi della conoscenza di sé e della comunicazione, e poi esteso a tutti gli alunni.
- Progetti di stage o incontri svolti da alunni disabili presso associazioni, cooperative o altre realtà, durante l'orario scolastico. Ne sono un esempio le attività di pratica equestre svolte dai ragazzi disabili dell'Istituto Einaudi presso un centro ippico convenzionato con la scuola, o il progetto dell'istituto Sraffa di Crema realizzato in collaborazione con il Centro di formazione professionale di Crema, che vede coinvolti anche il servizio di NPI e l'Unità operativa disabili, per attività di formazione da svolgere presso i laboratori di falegnameria, pelletteria e acconciatura dello stesso Centro di formazione.
- Progetti ricreativi o culturali per l'organizzazione di mostre e/o di rassegne sportive aperte alla cittadinanza o che coinvolgono altre scuole. Tra gli altri, un progetto che prevede un torneo di 'basket integrato' organizzato dalla scuola

media Virgilio, in collaborazione con la Cooperativa Iride e l'Associazione Giorgia, come stimolo per l'integrazione tra ragazzi disabili e non attraverso la pratica sportiva (per il 2005 è previsto il coinvolgimento di altre due scuole medie, di una scuola superiore e di un'associazione sportiva di basket). La scuola elementare 5° circolo ha, invece, organizzato una mostra, intitolata il "Giardino di Luca", in collaborazione con il Liceo artistico di Cremona, che presenta l'esperienza di due anni di inserimento scolastico di un bambino con deficit gravissimo.

5. La formazione professionale

Il sistema formativo e di inserimento lavorativo ha subito negli ultimi anni un'ampia riforma istituzionale che vede fra i provvedimenti legislativi più importanti la riforma della scuola, l'introduzione dell'obbligo formativo e la regolamentazione dell'apprendistato¹⁵. In questo scenario la formazione professionale assume un ruolo importante come soggetto interlocutore con la scuola e con il mondo del lavoro.

La formazione professionale comprende attività di orientamento, di formazione e di inserimento lavorativo. In particolare:

- offre la possibilità di assolvere l'obbligo formativo;
- si inserisce nei percorsi curricolari scolastici;
- eroga la formazione professionale necessaria all'assolvimento dell'obbligo formativo per apprendisti;
- è inserita nei progetti di formazione integrata superiore in collaborazione con le università e le scuole medie superiori;
- promuove e organizza attività di aggiornamento, specializzazione e riqualificazione per coloro che sono già inseriti nel lavoro o che vogliono reinserirsi con nuove competenze;
- organizza corsi per il raggiungimento di qualifiche e specializzazioni professionali anche per adulti;

- realizza specifici corsi per coloro che fanno parte delle categorie più deboli.
- La normativa regionale – per la Lombardia l.r. n. 1/2000 – definisce le funzioni delegate in materia alle Province (cfr. aggiornamento Iress 2003).

Tra i principali documenti di riferimento di livello regionale e provinciale sono da ricordare le “Linee di indirizzo e direttive per l’offerta di formazione professionale della regione Lombardia” e la Programmazione provinciale della formazione professionale.

È da segnalare che tutte le attività di formazione professionale vengono affidate tramite bando; il bando può essere provinciale o regionale (dispositivo) secondo quanto previsto annualmente dalle linee di indirizzo definite dalla Regione. Per l’anno 2003/2004 alla Provincia di Cremona compete l’area dell’obbligo formativo¹⁶ e per una parte anche l’area dello svantaggio sociale (presente infatti un dispositivo provinciale) che per il resto è invece di competenza regionale.

Per ricostruire quindi il numero di disabili iscritti in corsi di formazione professionale occorre ricomporre i dati degli iscritti a corsi afferenti a percorsi finanziati su dispositivi regionali e provinciali. I dati sulla formazione professionale vengono gestiti dalla Regione tramite un proprio data base – monitorWeb. Si registra la difficoltà, a livello provinciale, di avere a disposizione un quadro completo dell’offerta di corsi per disabili e soprattutto del numero di disabili inseriti all’interno di percorsi formativi sia specificatamente a loro rivolti che non. Il ridursi di rapporti diretti tra Centri di formazione professionali e Amministrazione provinciale, dovuti anche alle modalità di erogazione dei finanziamenti, evidenzia un ridursi degli scambi e delle collaborazioni tra i due soggetti con ricadute anche rispetto alle informazioni disponibili. Un confronto tra i dati raccolti negli ultimi anni necessiterebbe un approfondimento specifico ed un’analisi dettagliata presso gli stessi centri di formazione professionale.

I dati disponibili vengono riportati nella tabella sottostante.

¹⁵ Cfr Sito della provincia di Cremona area formazione professionale.

¹⁶ L’obbligo formativo viene assolto con la frequenza di un corso (biennale per i quindicenni e triennale per i quattordicenni) per il rilascio della qualifica.

Tab. 8 – Disabili iscritti a corsi di formazione professione A.s. 2003/04

Tipo di dispositivo	Operatore	Progetto/corso	Utenti disabili
Dispositivo regionale orientamento formazione	Informagiovani Cremona	Progetto di orientamento	10
Dispositivo regionale svantaggio	IAL sede di Cremona	Formazione inserimento lavorativo disabili (Fild)	10
Dispositivo provinciale. Percorsi di qualifica in obbligo	IAL sede di Cremona	Formazione allievi disabili anno II - Flad (2 corsi)	13
Dispositivo provinciale svantaggio	IAL sede di Cremona	Formazione inserimento lavorativo disabili (3 corsi: settore alimentare, settore metalmeccanico, settore polivalente)	21
Totale			54

Cap. 3 Percorsi di integrazione lavorativa

1. La nuova normativa regionale

Le modificazioni introdotte dalla L. 68/99 – come illustrato nel precedente rapporto - hanno profondamente trasformato e rinnovato la logica dell'inserimento lavorativo delle persone in situazione di disabilità, sostituendo ad un sistema di tipo impositivo un approccio basato sulla valutazione delle capacità individuali, sulla negoziazione e sulla decisione consensuale tra i diversi soggetti protagonisti (persone disabili, imprese e sistema dei servizi).

Nell'ultimo anno il concetto di sostegno e di collocamento mirato, alla base della legislazione nazionale, ha trovato ulteriore declinazione in ambito lombardo nell'emanazione della **Legge regionale n. 13 del 2003** "*Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*", che sostiene (art. 1) "la cultura dell'integrazione e dell'inclusione sociale, tramite un sistema coordinato di azioni, volte a favorire l'inserimento lavorativo e la stabilizzazione nel posto di lavoro delle persone disabili, avvalendosi a tal fine anche della collaborazione e del coinvolgimento delle famiglie".

Tale legge mira a promuovere l'organizzazione coordinata della rete dei servizi preposti all'inserimento lavorativo e dei servizi socio-assistenziali, educativi, formativi operanti sul territorio; definisce norme in materia di convenzioni e di cooperazione fra soggetti pubblici e privati valorizzando, in particolare, la funzione delle cooperative sociali e delinea una serie di strumenti tecnici e di supporto che consentano una valutazione e un inserimento adeguato alle capacità individuali.

A tal fine vengono istituiti, tra l'altro:

- l'Osservatorio regionale per il monitoraggio e la valutazione degli interventi attuati in ambito di inserimento lavorativo delle persone disabili – tale organismo, istituito presso l'Agenzia regionale del lavoro, ha il compito di redigere un rapporto annuale in ordine all'applicazione della legge n. 68/1999

e della l.r. n. 13/2003 e di promuovere iniziative informative funzionali alla conoscenza delle opportunità previste dalla normativa nazionale e regionale;

- il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili che "finanzia, sulla base di piani presentati dalle province, iniziative a sostegno dell'inserimento lavorativo delle persone disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato"¹⁷, e il Comitato per l'amministrazione del suddetto fondo.

Tali strumenti previsti dalla normativa potrebbero rappresentare un'importante occasione per il miglioramento sia degli interventi attivati sia della raccolta dei dati – in termini di potenziamento del servizio e di un maggiore raccordo tra i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti. Ciò anche alla luce dei cambiamenti istituzionali intervenuti negli ultimi anni rispetto alla complessiva materia del lavoro: tali trasformazioni hanno progressivamente riportato in capo agli Enti locali la gestione diretta dei servizi relativi al collocamento mirato e agli inserimenti lavorativi (vedi legge n. 68/1999 e, a livello provinciale, il passaggio della gestione nel corso del 2004 del NIL – nucleo inserimento lavorativo – dall'Asl ai Comuni).

Nei successivi paragrafi verrà aggiornato il quadro dei servizi per l'integrazione lavorativa dei disabili come è andato delineandosi nel territorio provinciale tra il 2003 e il 2004.

2. L'ufficio di Collocamento mirato dei disabili

L'Ufficio di Cremona opera in collaborazione e d'intesa con una serie di organismi politici e tecnici, rimasti pressoché invariati rispetto alla precedente rilevazione ossia al 2002:

- la *Commissione provinciale per le politiche del lavoro*, con funzione di consultazione e di definizione delle politiche del lavoro;
- il *Sottocomitato per il collocamento mirato dei disabili*, con compiti propositivi e di consulenza per la promozione dell'inserimento lavorativo dei disabili;

- il *Comitato Tecnico*, con funzioni valutative e di controllo sia rispetto ai soggetti disabili sia rispetto all'applicazione delle convenzioni con gli enti pubblici e privati;
- il *Nucleo Operativo per il diritto al lavoro dei disabili (NOP)*, con funzioni di accompagnamento nel percorso di inserimento lavorativo. Partecipano alle riunioni del Nucleo rappresentanti dei Centri di formazione professionale di Cremona e di Crema, un'assistente sociale, un referente dell'Inail, rappresentanti delle cooperative sociali. L'accordo con l'Asl per la collaborazione al NOP, nel dicembre del 2001, non è stato ulteriormente rinnovato.

Dai primi mesi del 2003 è attivo un servizio dedicato ai colloqui di orientamento con un operatore Asl che lavora a stretto contatto con l'Ufficio provinciale.

È attiva, inoltre, una rete di relazioni con i Centri per l'impiego e con i Centri di formazione professionale.

L'Agenzia Regionale per il Lavoro ha condotto e pubblicato nel corso del 2004, in seno al progetto "*Integrazione dei disabili nel Mercato del Lavoro delle Province della Lombardia*", una ricerca finalizzata al monitoraggio e all'analisi dei servizi del collocamento obbligatorio presenti nelle undici province Lombarde dal titolo "*Il collocamento mirato - L. 68/99. Analisi delle prime applicazioni in Lombardia*".

L'indagine evidenzia la complessità e la molteplicità di fattori che influenzano e contraddistinguono l'attività e la strutturazione, anche in termini di modelli organizzativi e di modalità operative, degli Uffici che si occupano di inserimento lavorativo, evidenziando l'esistenza di un panorama molto articolato. "Le peculiarità di ciascun servizio sono il portato delle interazioni tra condizioni ambientali e contestuali specifiche e disponibilità di risorse, spesso mediata da sensibilità e orientamenti propri dei responsabili dei servizi e connotata da eredità culturali locali"¹⁸. Sembra emergere, in linea generale, la tendenza, propria di ciascun ufficio, ad adottare soluzioni specifiche e diversificate in rapporto al tessuto produttivo

¹⁷ L.r. n. 13/03, art. 7 comma 3.

¹⁸ L'indagine condotta dall'Agenzia Regionale per il Lavoro, *Il collocamento mirato - L. 68/99. Analisi delle prime applicazioni in Lombardia*, Aprile 2004, è scaricabile dal sito internet www.disabilielavorolombardia.it.

locale, alle caratteristiche ambientali e alle dimensioni dell'utenza. Sulla base di tali elementi nell'indagine vengono proposti tre differenti "modelli operativi e organizzativi", quello artigianale, quello burocratico e quello professionale.

L'Ufficio Collocamento Disabili della Provincia di Cremona rientrerebbe – accanto ad altre province simili per contesto economico, dimensioni e numero di aziende sottoposte all'obbligo, inferiore o pari circa alle mille unità – nel "modello artigianale", caratterizzato da meccanismi di coordinamento poco formalizzati, da una trasmissione delle conoscenze tra operatori legata alla memoria di quest'ultimi e meno da sistemi informatizzati di elaborazione dati (che tuttavia vanno sempre più sviluppandosi) e da un rapporto personale tra operatori, disabili e aziende, favorito dalle ridotte dimensioni numeriche, che rappresenta "un fattore determinante per il successo degli interventi di collocamento mirato"¹⁹.

2.1. Il profilo degli iscritti

Al 31 dicembre 2003 risultavano iscritti negli elenchi provinciali 1179 disabili, di cui 697 disponibili al lavoro e 482 non disponibili, questi ultimi iscritti per poter percepire i contributi economici, la cui erogazione è subordinata all'iscrizione nelle liste dei disabili.

La tabella n. 1 consente di confrontare il dato con le precedenti rilevazioni effettuate nel 2001 e nel 2002, evidenziando un aumento costante nel numero degli iscritti: 149 soggetti in più nel 2002 e 120 nel 2003. Tale aumento, nel 2003, riguarda principalmente coloro che si dichiarano disponibili al lavoro (il 21,6% in più rispetto alla rilevazione precedente), mentre rimane pressoché stabile il numero dei non disponibili.

¹⁹ Ivi, p. 158.

Tab. 1 - Disabili iscritti al collocamento (anni 2001, 2002 e 2003)

	Rilevazione al 31/12/01	Rilevazione al 31/12/02	Rilevazione al 31/12/03
n. disabili disponibili al lavoro	509	573	697
n. disabili NON disponibili al lavoro	401	486	482
Totale iscritti	910	1059	1179

Tra i disabili disponibili al lavoro, suddivisi per tipologia di disabilità, il 71% è portatore di un handicap fisico, mentre il 29% è affetto da una patologia psichica, dato che mostra un aumento percentuale nel numero di disabili psichici, che risultano essere il 4% in più rispetto al 2002.

Tab. 2 – Disabili disponibili suddivisi per tipologia di disabilità – (cfr. anni 2002 – 2003)

Tipologia di handicap	n. iscritti 2002	Valore %	n. iscritti 2003	Valore %
Handicap psichico	144	25%	202	29%
Handicap fisico	429	75%	495	71%

Tra i disabili disponibili al lavoro, suddivisi per fasce d'età, la maggioranza degli iscritti (il 56% del totale) rientra in una fascia adulta che include persone dai 30 ai 50 anni. Il 22% degli iscritti in cerca di occupazione ha un'età inferiore ai 30 anni, di cui solo l'1% non supera i 20 anni. Rispetto alla rilevazione precedente tende ad aumentare l'età degli iscritti alle liste: nel 2003 il 78% dei disabili disponibili al lavoro supera i 30 anni (il 5% in più rispetto al 2002).

Tab. 3 – Disabili disponibili suddivisi per fasce d'età (cfr. anni 2002 – 2003)

Classi d'età	Anno 2002		Anno 2003	
	n. iscritti	%	n. iscritti	%
< 20	19	3%	5	1%
21-30	134	24%	144	21%
31-40	153	27%	194	28%
41-50	157	27%	197	28%
> 50	110	19%	157	22%
Totale	573	100%	697	100%

Il grado di invalidità certificato tra i disabili disponibili al lavoro, riportato nella tabella 4, mostra che 6 disabili su 10, iscritti al collocamento, hanno un'invalidità grave o gravissima: il 33% dei disabili disponibili ha, infatti, un'invalidità tra il 67% e il 79% e il 28% superiore all'80%. Il dato non è, tuttavia, confrontabile con la rilevazione del 2002, essendo variate le classi di invalidità.

Tab. 4 - Disabili disponibili distinti per grado d'invalidità – anno 2003

	Grado di invalidità				
	34-45%	46-50%	51-66%	67-79%	80-100%
N. iscritti	9	180	85	229	194
Valore %	1%	26%	12%	33%	28%

Se si analizza il titolo di studio delle persone che accedono alla graduatoria provinciale, risulta evidente il basso grado di scolarità della maggior parte degli iscritti: solo il 16% dei disabili disponibili ha un diploma di scuola media superiore o una laurea (ma si tratta dell'1%), mentre il 78% ha un titolo di licenza media o elementare.

Tab. 5 – Disabili disponibili distinti per titolo di studio - anno 2003

	Nessuno	Licenza Elementare	Licenza Media inf.	Diploma	Laurea
N. iscritti	32	140	402	114	9
Valore %	5%	20%	58%	16%	1%

Emerge, quindi, che il profilo prevalente di un aspirante lavoratore è quello di un disabile fisico adulto, con un grado di invalidità grave e con un basso livello di scolarizzazione. Si tratta di soggetti appartenenti a categorie non facilmente collocabili nel mercato del lavoro, come conferma la ricerca condotta dall'Agenzia regionale del lavoro, nella quale si sottolinea come "maggiormente a rischio di esclusione risultano essere le persone con disabilità grave, e in particolare con

disabilità di natura psichica, i disabili con bassa scolarizzazione e i disabili con età superiore ai quarant'anni"²⁰.

2.2. Il profilo dei datori di lavoro

Al 31 dicembre 2003 i datori di lavoro, pubblici e privati, soggetti all'obbligo risultavano complessivamente 596, per un totale di posti di lavoro riservati a disabili pari a 1086, con un incremento del 4,5% rispetto all'anno precedente. Rispetto al 2002 risulta in aumento il numero di datori di lavoro privati (24 strutture in più) e il numero di posti scoperti per disabili (65 posti in più), mentre cala sensibilmente il numero di datori pubblici (10 strutture in meno) e di posti scoperti (167 posti in meno) presumibilmente da collegare alla trasformazione di alcune Ipab in Enti di diritto privati a seguito della legge regionale di riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (l.r. n. 1/2003).

Tab. 6 – Aziende soggette all'obbligo di assunzione disabili (cfr. anni 2002 – 2003)

	N. Strutture	N. posti scoperti per disabili
Aziende private 2002	537	727
Enti pubblici 2002	45	312
Totale	582	1039
Aziende private 2003	561	792
Enti pubblici 2003	35	145
Totale	596	1086

L'analisi delle aziende soggette ad obbligo suddivise per numero di dipendenti mostra un 46% di imprese private di piccola dimensione, e un 42% di grande dimensione, ossia con un numero di dipendenti che supera le 50 unità. Tale tipologia di azienda risulta in aumento (il 4% in più) rispetto al 2002, mentre diminuisce in proporzione il numero delle aziende di piccola dimensione. Le aziende di media

²⁰ Ivi, p. 1.

dimensione, ossia con un numero di dipendenti compreso tra i 36 e i 50 lavoratori, rappresentano una piccola percentuale del totale di strutture soggette ad obbligo (il 12%).

Tab. 7 – Aziende private soggette all'obbligo suddivise per n. di dipendenti (cfr. anni 2002 – 2003)

	Tipologia di azienda		
	Fascia A > 50 dipendenti	Fascia B da 36 a 50 dipendenti	Fascia C da 15 a 35 dipendenti
N. aziende 2002	206	64	267
Valore %	38%	12%	50%
N. aziende 2003	236	67	258
Valore %	42%	12%	46%

Anche la suddivisione degli enti pubblici per numero di dipendenti evidenzia prevalentemente la presenza di due tipi di strutture: o enti di piccole dimensioni, con un numero di dipendenti tra i 15 e i 35 (il 63% del totale), o di grandi dimensioni, con un numero di dipendenti superiori a 50 (il 28,5% del totale).

Tab. 8 – Enti pubblici soggetti all'obbligo suddivisi per n. di dipendenti – Anno 2003

	Tipologia di Ente pubblico		
	Fascia A > 50 dipendenti	Fascia B da 36 a 50 dipendenti	Fascia C da 15 a 35 dipendenti
N. Enti pubblici	10	3	22
Valore %	28,5%	8,5%	63%

Particolarmente interessante è anche la distribuzione geografica delle strutture soggette ad obbligo, la cui presenza nel territorio risulta piuttosto disomogenea. Infatti, nella zona di Cremona e di Crema si concentrano la maggior parte delle aziende e degli enti pubblici, mentre risultano più scoperti il distretto casalasco e soresinese, fatta eccezione per quest'ultimo per la significativa presenza, anche in

proporzione alle più ridotte dimensioni geografiche e di popolazione, di enti pubblici (il 20% del totale).

Tab. 9 – Distribuzione geografica delle strutture soggette all'obbligo – anno 2003

	Zona Cremona	Zona Soresina	Zona Casalmaggiore	Zona Crema
N. Enti pubblici	16	7	4	8
Valore %	46%	20%	11%	23%
N. aziende private	232	93	71	176
Valore %	41%	16%	12%	31%

Il confronto quantitativo tra domanda ed offerta di lavoro conferma per il 2003 la possibilità teorica di avviare al lavoro tutti i disabili disponibili iscritti alle liste di collocamento: risultano, infatti, scoperti 1086 posti di lavoro a fronte di 697 disabili in cerca di occupazione.

In realtà, come già evidenziato nel precedente rapporto, la tipologia di aziende presenti nella provincia cremonese e la tipologia di offerta di lavoro non facilitano l'attivazione di percorsi di inserimento lavorativo e di conseguenti assunzioni di soggetti disabili, sia per la presenza prevalente di aziende o enti di grandi dimensioni, sia per la richiesta frequente di figure professionali qualificate. Tale dato va poi messo in relazione con la presenza nel territorio di una offerta di lavoro che si compone, come già sottolineato, prevalentemente di soggetti disabili in età avanzata, con un alto grado di invalidità e, per la maggior parte, con poche competenze scolastiche e/o professionali specifiche.

2.3. Domanda e offerta di lavoro: un difficile incontro

Il confronto tra il numero di collocamenti avviati nel corso del 2003 con il numero di disabili iscritti alle liste lascia emergere un tasso di avviamento del 10,8%, stabile rispetto al 10,7% del 2002.

Tab. 10 – Totale collocamenti avviati – Anno 2003

	Rilevazione al 31/12/03
N. avviamenti nominativi presso aziende private	106
N. avviamenti a selezione presso enti pubblici	22
Totale avviamenti	128
Totale disabili iscritti	1179
Tasso di avviamento	10,8%

L'analisi del numero di convenzioni stipulate evidenzia una percentuale di incidenza sulle strutture convenzionate pari al 9,6%. Non emergono dati in relazione all'avvio di inserimenti lavorativi o alla stipula di convenzioni con cooperative sociali.

Tab. 11 – Totale convenzioni stipulate – Anno 2003

	Rilevazione al 31/12/03
N. convenzioni con aziende private	54
N. convenzioni con enti pubblici	3
Totale convenzioni	57
Totale strutture soggette all'obbligo	596
Perc. Incidenza strutture convenzionate	9,6%

Secondo il rapporto redatto dall'Agenzia regionale del lavoro, nel 2002, il confronto sinottico tra le undici province lombarde collocherebbe la provincia di Cremona tra quelle con i più bassi tassi di avviamento e di incidenza di strutture convenzionate²¹.

In tal senso l'indagine regionale evidenzia la necessità di "monitorare adeguatamente l'esito degli inserimenti lavorativi effettuati sia in termini di durata sia in termini di soddisfazione delle esigenze dei lavoratori disabili e delle aziende, nonché i dati relativi ai rapporti di lavoro che si interrompono"²².

²¹ Ivi, p. 145.

²² Ivi, p. 6.

Le assunzioni realizzate nella provincia di Cremona nel 2003 sono state 66, di cui il 60 in aziende private e 6 presso enti pubblici.

Il confronto tra domanda ed offerta di lavoro evidenzia la necessità sempre maggiore di strutturare percorsi mirati di integrazione lavorativa, nonché di attivare reti di collaborazione nel definire percorsi di formazione, orientamento e accompagnamento al lavoro.

Per far fronte agli squilibri esistenti tra i requisiti richiesti dal datore di lavoro e il profilo professionale dei disabili iscritti al collocamento, l'Amministrazione provinciale ha promosso, tra il 2003-2004, una serie di azioni alcune delle quali a favore di disabili, facenti parte di un progetto finanziato dal Fondo sociale europeo. In particolare:

- colloqui di accoglienza rivolti alle persone disoccupate (L. n. 68/99). Prevista la realizzazione di 380 colloqui di accoglienza per la definizione di percorsi di inserimento lavorativo;
- colloqui individuali di orientamento finalizzati ad un'analisi più approfondita delle capacità e delle risorse e per predisporre un progetto formativo personalizzato e realistico;
- accompagnamento e supporto nella ricerca attiva del lavoro per le fasce deboli. Previsto un tutoraggio di complessive 20 ore tramite incontri individuali, interventi formativi, ricorso ad altre strutture (CPS, servizi sociali, ecc.), incontri con i referenti di aziende nelle quali poter effettuare l'inserimento mirato;
- attività di tutoraggio all'inserimento lavorativo per le fasce deboli. Previsto un tutoraggio individuale di 40 ore complessive di inserimento lavorativo, rivolto sia all'azienda che al disabile, con un tutor che faciliti la "relazione" tra l'utente e il nuovo contesto lavorativo;
- tutoraggio *work experience* e tirocini di orientamento per le fasce deboli. Prevista la realizzazione di 10 tirocini formativi della durata di 200 ore con tutoraggio di 20 ore complessive.

Durante il 2003 è proseguito il progetto "OR.S.A. 2 - Orientamento e formazione, Sostegno e Accompagnamento" finalizzato a costruire percorsi di formazione

personalizzati per soggetti particolarmente svantaggiati, per la gravità di handicap di cui sono portatori o per il basso titolo di studio. Tale progetto ripartirà nel 2005 dopo una interruzione nel corso del 2004.

3. Nuova gestione dell'inserimento lavorativo

L'attività di inserimento lavorativo, anche nel 2003, è stata gestita dall'Asl, su delega dei Comuni, tramite il NIL - nucleo di inserimento lavorativo –;il servizio si occupava, come descritto nel precedente rapporto Iress, della valutazione psicodiagnostica delle capacità dell'utente, della verifica della postazione lavorativa, della definizione di un progetto di inserimento, del monitoraggio del progetto stesso. Il servizio delegato operava attraverso un costante lavoro di rete con gli altri servizi presenti sul territorio, da cui il Nil riceveva la segnalazione dei casi (servizi sociali comunali, Centro Psico-sociale, Consultori, Servizio per le tossicodipendenze).

Da gennaio 2004 ogni distretto ha attivato le procedure di ritiro delle deleghe ciascuno con tempi e modalità proprie: Crema e Casalmaggiore, in quanto Comuni capofila dei Piani sociali di zona dei rispettivi distretti, hanno ritirato la delega all'Asl e gestiscono direttamente il servizio di inserimento lavorativo, Cremona ha rimandato il ritiro al 2005.

Di seguito vengono approfondite le modalità di gestione del servizio e le attività realizzate nei tre distretti. Le informazioni e i dati riportati sono stati forniti dall'Azienda Sanitaria Locale e fanno riferimento all'anno 2003. A fronte anche dei cambiamenti in atto nella gestione del servizio i dati disponibili non sono sempre omogenei e raffrontabili.

3.1. L'inserimento lavorativo nel Distretto di Cremona

Il Distretto di Cremona si sta riorganizzando per il ritiro delle deleghe dall'Asl in tema di disabilità a partire dal primo gennaio 2005. La transizione delle funzioni è stata concordata con l'Asl, prevedendo due fasi attuative: una prima fase, a partire

da gennaio 2004, per il ritiro delle deleghe in materia di Tutela minori (ad eccezione delle prestazioni sanitarie di psicodiagnosi e psicoterapia); una seconda fase, a decorrere da gennaio 2005, per il passaggio delle funzioni in materia di inserimento lavorativo. Tale passaggio dovrà essere definito tramite la sottoscrizione di un accordo di programma che delinei sia le modalità di passaggio delle competenze, sia le modalità di integrazione tra la parte sociale e quella sanitaria.

Nel corso del 2004 l'obiettivo del distretto è di approfondire e definire un modello organizzativo per il nuovo servizio, ma anche di comprendere come e cosa sia necessario reimpostare a livello territoriale per far fronte alle problematiche dell'inserimento lavorativo. Si tratta di un aspetto "abbastanza critico", secondo la referente dell'Ufficio di Piano, "che richiede un ripensamento complessivo dell'attività, che non può essere solo quella che si sviluppa all'interno del servizio socio assistenziale, ma si deve articolare mediante rapporti e collaborazioni anche con le cooperative o comunque con quelle realtà che possono garantire sia l'inserimento di soggetti molto gravi in un clima protetto, ma che serve soprattutto a promuovere, a livello territoriale, possibilità di collocazione lavorativa più significative".

Intenzione del distretto cremonese è di farsi carico e di attivare le funzioni tecniche, in particolare l'accompagnamento educativo e psicologico dei soggetti presi in carico, e di lasciare in capo all'Asl la funzione valutativa, con la formazione di uno staff integrato, e la definizione di protocolli e procedure operative condivise – sull'esempio di quanto attuato nella tutela dei minori.

Il Comune in vista del passaggio delle deleghe ha iniziato a riflettere su alcuni nodi critici, quale ad esempio la presenza di una graduatoria di soggetti in attesa di collocazione che evidenzia le difficoltà dello stato attuale del servizio ma anche di individuare concrete opportunità nel contesto locale, il personale in organico all'Asl e quello da assumere, i rapporti con le aziende del territorio: "si sta pensando ad un'integrazione delle funzioni, un percorso progettuale per definire un servizio di ampio respiro" (referente Ufficio Piano di zona Comune di Cremona).

Secondo i dati forniti dall'Asl nel corso del 2003 risultano in capo al servizio 51 utenti²³, di cui il 41% disabili.

Tab. 12 – N. utenti per tipologia di utenza – Confronto Anni 2001-2002-2003

Tipologia utenza	N. utenti 2001	N. utenti 2002	N. utenti 2003
Altre tipologie (es. alcolisti, carcerati, tossicodipendenti, etc)	28	20	14
Psichiatrici (L. 68/99)	36	21	16
Disabili (L. 68/99)	47	17	21
Totale	111²⁴	58	51

Il confronto dei dati relativi all'utenza del servizio degli ultimi tre anni evidenzia un progressivo calo del numero di soggetti complessivamente presi in carico: il 47% in meno nel 2002, e il 12% in meno nel 2003. Tale riduzione investe in particolar modo i disabili, per i quali si evidenzia una diminuzione del 54% del numero di casi seguiti nel 2003 rispetto al 2001.

Tab. 13 – Percorsi attivati per utenti legge n. 68/99 – Confronto Anni 2001-2002-2003

Tipologia utenza	Percorsi 2001	Percorsi 2002	Percorsi 2003
Disabili	25	17	20
Psichiatrici	12	17	14
Tossicodipendenti	-	3	2
Alcolisti	-	-	1
Totale	37	37	37

Il numero di interventi complessivamente attivati negli ultimi tre anni si conferma stabile: 37 interventi sia nel 2002 che nel 2003, al pari di quanto verificatosi nel 2001. In calo il numero di interventi rivolti a persone disabili tra il

²³ Oltre a disabili l'utenza del servizio è composto da giovani a rischio di devianza, svantaggio sociale, pazienti psichiatrici, extracomunitari, tossicodipendenti.

²⁴ Nel precedente rapporto il dato complessivo degli utenti in carico era di 119, in quanto venivano compresi dall'Asl 8 utenti di cui non veniva specificata con precisione la categoria di appartenenza.

2001 e il 2003: 25 nel 2001 e 20 nel 2003 (il 25% in meno degli interventi rispetto al 2001). Se nel 2001 il 67% degli interventi complessivi era rivolto a persone in condizione di disabilità, nel 2003 la percentuale scende al 39%.

Tab. 14 – Tipologia di percorsi attivati per disabili (cfr. anni 2002 – 2003)

	Tirocini lavorativi		Borse lavoro		di cui Assunzioni	
	Imprese	Coop. soc.	Imprese	Coop. soc.	Imprese	Coop. soc.
2002: tot. 17 percorsi attivati	0	1	15	1	7	0
2003: tot. 20 percorsi attivati	8	3	8	1	6	0

Tra gli interventi attivati negli ultimi due anni il 41% delle borse lavoro o tirocini lavorativi attivati nel 2002 ha avuto un esito positivo trasformandosi in assunzione, mentre il 30% di quelli attivati nel 2003 ha avuto lo stesso esito.

La maggior parte degli interventi rivolti a disabili viene attivata presso aziende private; anche per il 2002 e il 2003 si conferma basso il numero di interventi realizzati in cooperative sociali: il 12% delle azioni attivate nel 2002 e il 20% nel 2003. Si riconferma, a questo riguardo, la tendenza del servizio di inserimento lavorativo a rivolgersi principalmente alle aziende, sia per consolidati rapporti di collaborazione (negli anni è cresciuta l'attenzione e la fiducia nei confronti del servizio da parte delle imprese), sia per le caratteristiche delle cooperative di tipo B presenti nel territorio (per esempio, una certa 'debolezza' del tipo di domanda di lavoro avente più un carattere 'assistenziale' che non di effettivo inserimento lavorativo).

3.2. L'inserimento lavorativo nel Distretto di Crema

Fino al 2003 le funzioni di inserimento lavorativo delle persone svantaggiate sono state delegate all'Asl della Provincia di Cremona tramite accordo sottoscritto dai Comuni del distretto di Crema.

A partire dal 1° gennaio 2004 è entrato in vigore un nuovo protocollo d'intesa tra il Comune di Crema – capofila per il Piano sociale di zona - e l'Asl per la gestione

operativa, tecnica e amministrativa delle attività e degli interventi di inserimento lavorativo. Tale funzione viene svolta direttamente dai Comuni e coordinata dall'Ufficio di Piano del Distretto di Crema; il protocollo prevede un periodo transitorio di un anno durante il quale l'Asl continua a gestire le attività, tramite un'équipe professionale organizzata in stretta collaborazione con l'Ufficio di Piano.

Altra novità segnalata dai referenti del servizio è l'attivazione, da ottobre 2003, di un *gruppo di lavoro progettuale* specificatamente dedicato all'integrazione sociale e lavorativa di persone svantaggiate, quale espressione del Piano operativo per l'attuazione del Piano di zona. Ne fanno parte rappresentanti del Comune, dell'Asl, del Dipartimento di salute mentale, del Centro per l'impiego di Crema, dell'Ufficio di collocamento Disabili della Provincia di Cremona, del Centro di formazione professionale di Crema, rappresentanti delle cooperative sociali e delle associazioni di volontariato. L'obiettivo è di definire una nuova modalità condivisa di gestione dell'attività di inserimento lavorativo a partire dal 2005, costruendo una effettiva rete di scambio e di collaborazione tra soggetti del Pubblico e del Privato sociale (soprattutto cooperative sociali).

La necessità di qualificare maggiormente il servizio di inserimento lavorativo rivolto a persone in condizione di svantaggio sociale, tra le quali anche i disabili, ha portato il Servizio sociale del Comune di Crema ad elaborare un ampio progetto, parte del quale dovrebbe essere finanziato dalla Fondazione Cariplo, da realizzare nel corso del 2005.

Il progetto si propone di "creare un sistema distrettuale integrato che, sul versante dell'inserimento lavorativo, si faccia carico delle persone in situazione di svantaggio individuale e sociale attraverso percorsi di formazione, orientamento, accompagnamento e inserimento lavorativo vero e proprio". In particolare, tra le azioni da realizzare si prevede la costituzione di un unico soggetto referente distrettuale istituzionalmente riconosciuto per l'inserimento lavorativo dei soggetti in condizione di svantaggio, e l'attivazione di progetti individualizzati di inserimento lavorativo e accompagnamento al lavoro secondo modalità innovative.

Per quanto riguarda i dati disponibili, come evidenzia la tabella n. 15 anche per il Distretto cremasco si evidenzia un significativo calo nell'utenza disabile: dai 75 utenti del 2001 ai 4 del 2003, con una diminuzione del 95%.

Tab. 15 – N. utenti per tipologia di utenza – Cfr. Anni 2001 – 2002 – 2003

Tipologia utenza	N. utenti 2001	N. utenti 2002	N. utenti 2003
Altre tipologie (es. alcoolisti, carcerati, tossicodipendenti, etc)	6	5	7
Psichiatrici (L. 68/99)	22	34	23
Disabili (L. 68/99)	75	1	4
Misti (psichiatrici, disabili)	-	3	3
Totale	103	43	37

3.3. L'inserimento lavorativo nel Distretto di Casalmaggiore

Come a Crema, anche il Distretto di Casalmaggiore ha mantenuto la gestione del servizio delegato all'Asl per tutto il 2003, mentre dal 2004 l'Ufficio di Piano distrettuale gestisce direttamente il settore di Inserimento Lavorativo.

Sono disponibili i dati relativi all'utenza, al totale degli inserimenti, delle assunzioni, al numero di segnalazioni; per il 2002 i dati fanno riferimento al periodo aprile-dicembre.

L'analisi dell'utenza evidenzia, anche per il servizio casalasco, un calo dell'87% di disabili seguiti tra il 2001 e il 2003: dai 15 del 2001 si passa ai 2 del 2003.

Tab. 16 – N. utenti per tipologia di utenza – Cfr. Anni 2001 – 2002 – 2003

Tipologia utenza	N. utenti 2001	N. utenti 2002*	N. utenti 2003
Altre tipologie (es. alcoolisti, carcerati, tossicodipendenti, etc)	6	2	4
Psichiatrici (L. 68/99)	5	3	5
Disabili (L. 68/99)	15	1	2
Totale	26	6	11

* Dati riferiti al periodo aprile-dicembre

Un lieve miglioramento si rileva rispetto al numero di assunzioni realizzate, passate da nessuna nel 2001 a 5 nel 2002 e a 2 nel 2003.

Tab. 17 - Tipologia di interventi attuati a favore di disabili - (cfr. anni 2001 – 2002 – 2003)

	Tipologia di intervento		
	Tirocinio Lavorativo	Borsa Lavoro	Assunzioni
N. utenti disabili 2001	3	5	0
N. utenti disabili 2002*	2	2	5
N. utenti disabili 2003	4	2	2

* Dati riferiti al periodo aprile-dicembre

Il settore Inserimento lavorativo ha ricevuto nel periodo aprile-dicembre 2002 sette segnalazioni, mentre ne ha ricevute 10 nel corso del 2003; tali segnalazioni provengono dai servizi sociali di base, dal servizio disabili, dai servizi dell'Asl.

Cap. 4. Percorsi di integrazione sociale

1. I Comuni e gli interventi rivolti a disabili

Per ricostruire gli interventi attuati in ambito socio-assistenziale rivolti a disabili occorre far riferimento principalmente a due documenti: i *Piani operativi per l'attuazione dei Piani di zona* e il *Documento di programmazione territoriale*.

Per quanto riguarda i primi nella Provincia di Cremona ne vengono predisposti e approvati tre, uno per ogni distretto; in ogni Piano vengono definite le linee di azione intraprese e da intraprendere per il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi definiti nei Piani di zona del 2002.

Il secondo è un documento approvato dal consiglio di rappresentanza dei sindaci e deliberato dall'Asl (1/3/2004). Frutto della collaborazione tra gli Uffici di Piano di Crema, Cremona e Casalmaggiore, dell'Asl Dipartimento ASSI e dell'Amministrazione provinciale, si pone l'obiettivo di "sviluppare una politica territoriale per la piena realizzazione di un sistema integrato di risposte ai bisogni sociali rilevati come prioritari" e per i quali vengono previste specifiche azioni riguardanti, per quanto concerne i disabili, la legge n. 162/1998 (handicap grave) e la legge regionale n. 23/1999 (erogazione di contributi alle famiglie di persone con disabilità o al singolo disabile per l'acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati).

Il documento prevede inoltre azioni finanziate dal DPR 309/1990 (lotta alla droga), dalla legge n. 285/1997 (promozione infanzia e adolescenza), dal DLgs 286/1998 (politiche migratorie) e infine dalla legge n. 328/2000 art. 28 (persone senza fissa dimora). I finanziamenti connessi a tali leggi vengono considerati un ulteriore apporto a quanto previsto dai Piani di zona e alle relative azioni finanziate dal Fondo sociale.

Tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004 ogni distretto ha presentato il Piano operativo per l'attuazione del piano di zona; ogni distretto ha inoltre attivato l'Ufficio

di Piano presso i tre Comuni di Cremona, Crema e Casalmaggiore con compiti di coordinamento delle attività sociali del territorio.

Complessivamente, nei tre distretti rispetto ai disabili sono state rafforzate azioni di sollievo al nucleo familiare, attraverso la realizzazione e/o il potenziamento del servizio di assistenza domiciliare handicap, sono state aperte nuove strutture residenziali per l'accoglienza dei disabili, si è potenziata l'erogazione dei Buoni sociali mirati.

Di seguito vengono descritti ulteriori cambiamenti di rilievo, caratteristici dei diversi distretti, nonché i principali obiettivi individuati nei Piani operativi.

Il Piano di zona del **Comune di Cremona** è stato aggiornato, in seguito a una verifica che ha messo a fuoco l'impossibilità da parte dei Comuni di sostenere gli obiettivi definiti nel Piano 2002-2004; il documento del 2004 (approvato l'8 gennaio 2004) pertanto non contiene un semplice aggiornamento dei contenuti, ma una ridefinizione di alcuni obiettivi.

Rispetto alla disabilità il piano operativo prevede di potenziare il sostegno alla domiciliarità attraverso una maggiore diffusione del servizio di assistenza domiciliare e l'introduzione dei voucher per disabili²⁵. Nello specifico si è scelto di sviluppare sia progetti mirati a riconoscere e sostenere le capacità di cura delle famiglie con figli disabili, sia progetti volti a supportare la famiglia nelle fasce orarie più scoperte rispetto all'attività dei servizi – ad esempio il fine settimana o il pomeriggio per i ragazzi in età scolare. Il tutto mediante l'erogazione dei buoni sociali e dei voucher, definiti dai servizi sociali del territorio in accordo con le famiglie.

Si prevede, inoltre, di supportare l'accesso ai Centri socio educativi (CSE) di Cremona da parte di utenti non residenti nel territorio comunale attivando un servizio di trasporto "non precario" il cui costo venga coperto dai buoni sociali, dai fondi della 328, dal cofinanziamento del Comune e dalla partecipazione al costo da parte delle famiglie.

²⁵ Nonostante non siano ancora stati definiti i criteri per l'accreditamento dei servizi, l'utilizzo dei voucher è stato comunque possibile scegliendo di coinvolgere realtà già convenzionate con gli enti pubblici, considerando la convenzione come la conferma della garanzia e della qualità dei servizi erogati.

Infine, nell'aggiornamento 2004 del Piano di zona si prevede il potenziamento del Servizio di Assistenza alla Persona (SAP), il sostegno all'istituzione di nuove Comunità Alloggio per disabili, l'attivazione di un servizio di formazione all'autonomia "pensato per soggetti che al termine di percorsi scolastici richiedono per capacità relazionali ed autonomia personale specifici interventi, finalizzati al loro inserimento occupazionale".

Si ricorda che all'ufficio Handicap del Comune di Cremona compete la gestione di vari servizi tra i quali l'Informa handicap, l'inserimento presso il Servizio formazione all'autonomia, il trasporto o l'assistenza ad personam presso le scuole. Inoltre, il Comune sta predisponendo, a partire da gennaio 2005, il ritiro da parte di tutti i Comuni del distretto delle deleghe all'Asl per il servizio di inserimento lavorativo (cfr. capitolo 3). Altri servizi, quali l'assistenza domiciliare, dall'inizio del 2004 vengono gestiti dall'Azienda speciale comunale.

Il Comune di Cremona, infatti, nell'ambito del percorso di riforma delle Ipab, ha costituito nel novembre 2003 l'Azienda speciale comunale "Cremona solidale" diventata operativa dal 1° gennaio 2004; si tratta di un ente strumentale del Comune di Cremona dotato di personalità giuridica a cui è stata affidata la gestione di alcuni servizi comunali (per l'handicap gli interventi di natura assistenziale e socio-educativa per minori e adulti, quali ad esempio i Centri socio-educativi, l'assistenza domiciliare, le comunità alloggio) e i servizi alla persona delle Ipab "Riunite Città di Cremona" e il Centro geriatrico cremonese "F. Soldi".

Presso il Centro per le Famiglie del Comune di Cremona sono stati attivati gruppi di auto/mutuo aiuto rivolti a genitori con figli disabili grazie alla collaborazione con l'Associazione "Futura" che da anni è attiva nel campo della riabilitazione equestre in particolare di bambini e ragazzi.

Si ricorda, infine, l'indagine realizzata da Gianvittorio Lazzarini su commissione dell'Amministrazione provinciale nel corso del 2003 intitolata "La famiglia chiusa nel welfare nascosto. Il silenzio e l'invisibilità delle badanti. La famiglia del disabile: la genitorialità ferita", che indaga la dimensione della cura di anziani e badanti e di disabili. Lo studio presenta numerose riflessioni sul concetto di disabilità, sui servizi

presenti nel Comune di Cremona, sul lavoro di cura e le prospettive della domiciliarità nel sistema di welfare cremonese.

Il **Comune di Crema** ha scelto di operare tramite l'attivazione di servizi generali trasversali alle diverse tipologie di utenza, individuando macro aree di intervento (quali per esempio, l'integrazione sociale, la promozione del benessere, ecc.) e declinandole solo successivamente rispetto al target di riferimento. In generale, le azioni e i servizi destinati a soggetti disabili sono i seguenti:

- informahandicap: sportello di informazione e di consulenza per soggetti portatori di handicap, agenzie educative e realtà del privato sociale che operano in tale ambito.
- sostegno al funzionamento del Servizio Formazione all'Autonomia dell'Anffas nel quale sono accolti abitualmente 30 utenti di cui 19 residenti nel Comune di Crema;
- trasporti specializzati: organizzazione e gestione, in collaborazione con la Croce Rossa Italiana, del trasporto individualizzato di 5/6 soggetti portatori di handicap (per un numero medio mensile di 55/60 trasporti) al fine di garantire per esempio l'accesso ai servizi specialistici, la frequenza al Centro Socio Educativo e lo svolgimento delle attività extradomestiche;
- collaborazione con il CSE gestito dall'ASL di Crema e con il CSE gestito dalla Cooperativa "Lo Scricciolo" di Fiesco dove sono inseriti 10 giovani portatori di handicap. L'azione prevede un attento monitoraggio della qualità del servizio erogato;
- collaborazione con l'Asl per la gestione del Servizio di inserimento lavorativo dei disabili;
- convenzioni con associazioni ed istituzioni che operano in ambito socio riabilitativo: riconferma delle convenzioni con l'Anffas (per attività di riabilitazione psicomotoria), con il Centro di Riabilitazione Equestre (per attività di ippoterapia), con il gruppo handicap della parrocchia di S. Giacomo (per la realizzazione delle vacanze estive e per il tempo libero);

- soggiorni climatici: interventi mirati alla rimozione di eventuali ostacoli di ordine economico per facilitare l'accesso ad esperienze significative di socializzazione e di recupero delle condizioni di benessere psicofisico;
- assistenza domiciliare: interventi mirati di sostegno domiciliare (n. 160 utenti) al fine di assicurare la permanenza di anziani e disabili parzialmente non autosufficienti nel proprio ambiente di vita evitando l'istituzionalizzazione impropria;
- assistenza in strutture residenziali: azioni specifiche rivolte ad anziani e/o ai disabili (30 utenti) per i quali è stata accertata l'impossibilità a rimanere nel proprio ambiente di vita.

Il Piano operativo 2004 punta l'attenzione sul miglioramento del servizio di assistenza domiciliare dei disabili, ma soprattutto su una complessa riorganizzazione del servizio di inserimento lavorativo (dopo il ritiro delle deleghe all'ASL) che prevede l'integrazione degli interventi a livello distrettuale e l'individuazione di un unico soggetto referente (cfr. capitolo 3).

Nel panorama degli interventi rivolti ai disabili si sono rivelati significativi e innovativi, secondo la referente dell'Ufficio di Piano di Crema, anche i progetti finanziati dalla L.162/98, che hanno consentito e consentono, sebbene per numeri ridotti di utenza (in media sono coinvolte 6-7 famiglie ogni anno) di elaborare progetti di aiuto e sostegno mirati, in collaborazione con le famiglie.

Il Piano operativo 2003-2004 del **Comune di Casalmaggiore** prevede per l'area anziani e disabili servizi finalizzati al sostegno della domiciliarità, in particolare il potenziamento del servizio di assistenza domiciliare previa ricognizione sul territorio della domanda e dell'offerta e stesura di un progetto a carattere distrettuale; prevede, inoltre, la realizzazione di azioni di sollievo al nucleo familiare facilitando l'inserimento della persona anziana o disabile in contesti animativi e ricreativi.

Nel corso del 2003 è stato pubblicato il bando per l'assegnazione del "buono sociale mirato" - scadenza 15 settembre 2003. Ai possibili beneficiari del buono - anziani, disabili, famiglie con minori, soggetti a rischio di emarginazione - può essere erogato una somma compresa tra un minimo di € 150 ed un massimo di € 300.

Per quanto riguarda i voucher sociali, la cui attivazione presuppone l'individuazione dei criteri e del percorso per l'accreditamento, il Comune prevede la realizzazione di un percorso partecipato che veda il coinvolgimento delle organizzazioni di Terzo settore interessate all'accreditamento oltre che degli operatori pubblici del territorio.

Rispetto al Documento di programmazione territoriale e con riferimento alla legge n. 162/1998 si prevede tra l'altro di costruire un sistema di monitoraggio delle situazioni di disabilità, attivando una collaborazione tra CSE, SFA, servizi sociali, medici di base, servizi specialistici.

2. Le strutture del territorio provinciale

Secondo quanto riportato nella "Relazione al piano di riparto del Fondo sociale regionale – Anno 2003" dell'Asl, gli enti gestori ammessi al finanziamento con relativa ubicazione e tipologia di unità di offerta vengono riportati nella tabella n. 1.

Si tratta, con riferimento al 31/12/2003, di 15 strutture diurne specificatamente rivolte a disabili (Centri socio educativi, servizi di formazione all'autonomia) e di 11 strutture a carattere semiresidenziale e residenziale (Comunità alloggio handicap, Istituti Educativo-Assistenziali Handicap, Istituti di Riabilitazione Disabili Psicici).

Tab. 1- Suddivisione delle strutture presenti per tipologia e distribuzione territoriale

Tipologia delle strutture	Crema	Cremona	Casalmaggiore	Tot. strutture
Ist. Educativo-Assistenziali H.	1	2	0	3
Comunità di alloggio Handicap	0	2	2	4
Ist. Riabilitazione Disabili Psicici	1	2	1	4
<i>Totale strutture residenziali</i>	2	6	3	11
Servizi Formazione all'Autonomia	2	2	2	6
Centri Socio Educativi	2	6	1	9
<i>Totale strutture diurne</i>	4	8	3	15
Totale	6	14	6	26

Ulteriori dati su tali strutture sono disponibili con riferimento al numero di utenti, come di seguito riportato.

Centri Socio Educativi

Distretto di Cremona	Utenti
CSE Platani	20
CSE Mincio	14
CSE Tofane	10
Pessina	6
Pizzighettone	10
Soresina	20
Totale	80
Distretto di Casalmaggiore	
CSE Santa Federici	9
Totale	9
Distretto di Crema	
Crema	30
Fiesco	19
Totale	49

Istituti Riabilitazione Disabili Psicici

Distretto di Cremona	Utenti
San Bassano	136
Sospiro	96
Totale	232
Distretto di Casalmaggiore	
Cinghia	57
Totale	57
Distretto di Crema	
Soncino	27
Totale	27

Istituti Educativi Assistenziali Handicap

Distretto di Cremona	Utenti
Sospiro	336
Castelverde	60
Totale	396
Distretto di Crema	
Rivolta	114
Totale	114

Servizio Formazione all'Autonomia

Distretto di Cremona	Utenti
Il Sol.co	15
Lae	45
Totale	61

Distretto di Casalmaggiore	
Santa Federici	23
Agorà Vidiceto	7
Totale	30
Distretto di Crema	
Anffas	36
Il Seme	14
Totale	50

Comunità Alloggio Handicap

Distretto di Cremona	Utenti
Via Cattaro	12
L'Oasi	7
Totale	19
Distretto di Casalmaggiore	
O.P. Busi	9
Casa Giardino	11
Totale	20

Alle strutture in elenco vanno aggiunte le seguenti.

CSE: a Crema è presente una struttura della Fondazione Famiglia Douglas Scotti che, al momento della rilevazione, viene indicata come non attiva.

SFA: a Cremona è attiva la struttura gestita dall'Anffas, mentre la struttura del Sol.co risulta gestita dalla cooperativa sociale Agropolis.

Inoltre, nel corso del 2004 a Crema, come specificato nel Piano operativo del Piano di zona, sono state attivate due nuove Comunità alloggio per handicap, una gestita dall'Anffas e una della Comunità di San Giacomo. Previsto, infine, l'ampliamento dello SFA dell'Anffas.

3. Il "Dopo di noi"

In un'indagine svolta in Lombardia tra il 2003 e il 2004 denominata "Interventi a favore di disabili adulti, supporto alle famiglie e preparazione al 'dopo di noi' in Lombardia"²⁶ si sottolinea come il problema dell'assistenza alle persone adulte disabili che rimangono prive della presenza dei genitori acquisti oggi una evidenza nuova. Si

legge infatti che "le risposte tradizionali, che prevedevano come soluzione prevalente il ricovero in istituti, vengono sempre più percepite come insoddisfacenti almeno per le disabilità non gravi"; si tratta di un problema socialmente rilevante "che richiede una molteplicità di interventi necessariamente integrati tra diversi soggetti, soprattutto a fronte della condizione di "assenza" della famiglia di origine". La ricerca si propone di acquisire informazioni utili per supportare la progettazione di tali interventi, verificando, nel contesto lombardo, i modelli operativi presenti, le opportunità disponibili per le famiglie e per i disabili, le soluzioni più adeguate, le carenze più rilevanti, alla ricerca di buone pratiche da promuovere e replicare.

Indubbiamente, si tratta di un tema di grande rilievo al quale nell'aggiornamento 2003 è stato dedicato un approfondimento specifico.

Le novità a livello provinciale riguardano la costituzione della Fondazione "Dopo di noi Insieme" nata per volontà di un gruppo di famiglie con disabili gravi, dal Comune di Cremona e dalla Diocesi. La Fondazione, di cui il Comune di Cremona risulta uno dei soci fondatori, rivolge la propria azione prioritariamente alle persone affette da disabilità grave. Nel corso del 2004 sono partite le prime attività che riguardano, come racconta la referente dell'Anffas di Cremona, il "durante noi". All'interno di un appartamento dato in comodato gratuito dal Comune si svolgeranno due attività: il pronto intervento "nel caso in cui i genitori per problemi di salute non possano accudire i loro figli" e azioni di sollievo alla famiglia e di autonomia del disabile; in particolare verranno ospitati nei fine settimana alcuni ragazzi disabili, inizialmente cinque, seguiti da un gruppo di educatori del CSE.

L'obiettivo, tra gli altri, delle famiglie che aderiscono alla Fondazione è di attivare, mediante progetti specifici, azioni sia di sollievo alla famiglia sia per favorire la graduale separazione dei figli dalla famiglia stessa.

²⁶ Il rapporto di ricerca può essere scaricato dal sito www.sanpaolo.org/cisf.

Cap. 5 Alcune riflessioni per il futuro

Il quarto aggiornamento sulla situazione dell'handicap nella Provincia di Cremona condotto da Iress su incarico dell'Amministrazione provinciale ha ricostruito il quadro delle fonti informative e dei dati da esse prodotti, ha evidenziato le criticità sottolineate dagli attori del Pubblico e del Privato sociale attivi nel contesto locale, ha realizzato alcuni approfondimenti sul complesso tema dell'integrazione scolastica.

Come sottolineato più volte in questi anni la possibilità di 'osservare con continuità' un determinato contesto territoriale consente di coglierne in parte i cambiamenti sociali e le ricadute che l'introduzione di 'nuove' leggi apportano nelle istituzioni e nei servizi.

Per esempio, se per tutto il 2003 **l'inserimento lavorativo** ha continuato ad essere gestito dal NIL – nucleo per l'inserimento lavorativo - dell'Azienda sanitaria locale nei tre distretti (Crema, Cremona, Casalmaggiore), nel corso del 2004 i Comuni hanno proceduto al parziale o totale ritiro delle deleghe di tale funzione all'Asl. I Comuni, seppur diversamente nei tre distretti, stanno individuando le modalità organizzative e gestionali ritenute maggiormente adeguate a ridefinire un servizio da tutti considerato di grande importanza ma al tempo stesso bisognoso di essere ripensato per far fronte alle problematiche dell'inserimento lavorativo. La prospettiva che accomuna i tre territori è di far coordinare il servizio di inserimento lavorativo agli Uffici di Piano dei Comuni capofila dei Piani di zona – ossia Crema, Cremona e Casalmaggiore.

Tale orientamento, insieme al passaggio delle competenze dallo Stato alle Province per quanto riguarda il collocamento mirato – l. n. 68/1999 - definisce un 'nuovo' assetto istituzionale nel quale gli Enti locali assumono un ruolo di rilievo rispetto ai percorsi di integrazione lavorativa dei disabili. Sarà interessante osservare quali ricadute avranno tali cambiamenti nel miglioramento qualitativo e quantitativo degli interventi realizzati.

Di particolare interesse anche la questione dell'**Osservatorio provinciale sulle politiche sociali**, attivato dall'Amministrazione provinciale di Cremona da alcuni anni e accessibile tramite il sito web della Provincia.

Si tratta di uno strumento considerato anche dalla normativa vigente a livello nazionale e regionale particolarmente utile per poter disporre di un quadro informativo aggiornato a supporto delle scelte di programmazione territoriale. Rispetto agli osservatori effettivamente attivi nel panorama italiano rappresenta un'interessante eccezione soprattutto per la continuità con cui viene aggiornato e arricchito (troppo spesso, infatti, alle indagini iniziali, spesso studi di fattibilità, non seguono azioni di implementazione del sistema).

L'attuale struttura dell'osservatorio, suddiviso in sei aree tematiche, necessiterebbe tuttavia di una approfondita riflessione soprattutto a livello metodologico (es. quali informazioni e dati inserire, i tempi di aggiornamento, le figure coinvolte nel processo, etc...), nel tentativo di dare maggiore sistematicità e organicità alle informazioni in esso contenute.

Rispetto **all'integrazione scolastica** vengono evidenziate a livello provinciale alcune prospettive e modalità di lavoro ribadite anche in documenti ed incontri a livello nazionale. Innanzitutto, si sottolinea che rappresentano punti di forza nel processo di integrazione scolastica dell'alunno disabile la costituzione di tavoli di negoziazione tra istituzioni, sia a livello comunale che regionale, la costituzione di reti di collaborazione e scambio tra scuole, la costituzione di centri di documentazione e informazione, il funzionamento del Glip – Gruppo di lavoro interistituzionale provinciale. Si rileva tra i vari punti critici dell'attuale panorama di servizi per la disabilità una frammentazione a vari livelli nelle procedure, negli organismi operanti, negli strumenti utilizzati, la mancanza di stabili interazioni interistituzionali. Si tratta in tal senso di rafforzare il dialogo tra scuole, Enti locali e tutti i soggetti coinvolti nell'integrazione, e di valorizzare la memoria storica del processo educativo di integrazione dell'alunno disabile. Occorre sia rafforzare l'interistituzionalità, ossia la costituzione di tavoli e coordinamenti tra differenti istituzioni, sia sostenere l'autonomia e la flessibilità delle risposte locali. Si riconosce inoltre l'importanza di

avere luoghi e strumenti di raccordo dei dati e delle informazioni (ad es. centri di documentazione, osservatori, gruppi di lavoro,...).

Tra i maggiori punti critici evidenziati nelle indagini condotte da Iress in questi anni nel territorio provinciale di Cremona ricordiamo: la mancanza di un coordinamento tra i diversi attori sui temi dell'integrazione scolastica e di un lavoro di rete formalizzato e istituzionalizzato; la presenza di modalità e criteri disomogenei di certificazione delle situazioni di handicap da cui la necessità di un confronto tra i soggetti interessati; la poca chiarezza circa le funzioni dei Poli H e dei centri di consulenza; le difficoltà nella raccolta e nella disponibilità di dati precisi e attendibili; l'assenza di un monitoraggio costante sull'andamento degli accordi, che possa coinvolgere anche altri soggetti (come gli studenti disabili, le loro famiglie, il Terzo settore).

Secondo quanto emerso dalle figure coinvolte nel primo Accordo di programma è mancata la necessaria tensione e volontà, da parte dei soggetti firmatari, per dare sostanza a quanto formalmente previsto in termini di tavoli istituzionali, competenze, reti di collaborazioni. Alcuni cambiamenti, che hanno interessato in particolare l'Asl e l'ex Provveditorato, hanno inoltre contribuito a rallentare alcuni processi.

In tal senso, l'intenzione di procedere alla sottoscrizione di un nuovo Accordo di programma per l'integrazione scolastica dei disabili nella Provincia di Cremona rappresenta un'importante occasione non tanto per ridefinire le competenze delle istituzioni coinvolte – Provincia, Comuni, Centro Servizi Amministrativi, Asl, Aziende Ospedaliere – quanto soprattutto per la definizione di un lavoro di rete istituzionalmente riconosciuto, per condividere la 'filosofia' di integrazione che si vuole adottare e stabilire obiettivi, metodologie e pratiche di intervento il più possibile condivisi.

È sulla base di tali considerazioni che proponiamo alcune questioni che potrebbero essere oggetto di confronto negli incontri preparatori alla stesura del documento per l'Accordo.

- *Sostenere l'attività di organismi di coordinamento o di tavoli di lavoro* (quale ad esempio il Glip) che consenta il confronto periodico tra i differenti soggetti istituzionali firmatari degli accordi, quale occasione di riflessione sui temi e sui

problemi connessi all'integrazione scolastica che consenta di individuare le problematiche emergenti nel territorio e di definire strategie d'azione condivise, nonché di prevedere monitoraggi e verifiche di quanto previsto dagli accordi stessi, al fine di favorire circolazione e diffusione delle informazioni.

- *Rafforzare la collaborazione tra i vari soggetti* che si occupano di disabilità che nella prassi si trovano ad interagire e a raccordarsi: tra servizi specialistici quali la neuropsichiatria infantile e la scuola, tra gli Enti locali e le scuole – per es. sulla definizione e distribuzione delle risorse economiche e umane -, tra l'Amministrazione provinciale, l'Asl e il Terzo settore - per es. sulla definizione di percorsi e progetti di passaggio scuola-lavoro, ecc.
- *Rafforzare in particolare il coinvolgimento del Terzo settore* in quanto soggetto importante anche nella individuazione dei bisogni e nella realizzazione di interventi, prevedendo modalità e forme di partecipazione formalmente riconosciute.
- *Definire ed organizzare un sistema di raccolta dati ed informazioni* che faciliti la conoscenza delle funzioni, delle azioni, dei progetti e delle modalità di intervento dei soggetti firmatari. In questa direzione l'Amministrazione provinciale, data la presenza dell'Osservatorio sulle politiche sociali, potrebbe svolgere il ruolo di punto di raccolta delle informazioni, formalizzandone procedure e tempi con gli altri soggetti.
- *Riflettere sulla concentrazione degli alunni disabili in alcune scuole*: in provincia di Cremona la presenza di alunni disabili nelle scuole superiori si è concentrata negli ultimi tre/quattro prevalentemente in due o tre istituti e tale fenomeno si va delineando anche per le scuole medie inferiori. Sarebbe utile cercare di comprendere i motivi di fondo che hanno portato a tale concentrazione, ossia se si tratta di un fenomeno di 'ghettizzazione' oppure dell'offerta da parte di alcune scuole di percorsi di integrazione scolastica di elevata qualità; tale concentrazione porta infatti alcune scuole ad essere molto attrezzate e preparate per l'accoglienza di studenti disabili ed altre molto meno. Occorrerebbe d'altra parte analizzare se si tratta di un fenomeno che

rischia di indurre una deresponsabilizzazione nei confronti del tema handicap da parte di scuole che non registrano la presenza di alunni disabili.

- *Aprire una riflessione e un confronto* sull'assenza di criteri regionali in tema di certificazione e diagnosi funzionale, e sulla conseguente disomogeneità di metodologie e di criteri utilizzati dai servizi di N.P.I delle due aziende ospedaliere, ma anche sulla necessità di ripensare alcuni degli strumenti (per es. la scheda sintetica di certificazione) e dei tempi definiti negli accordi di programma, anche alla luce delle difficoltà incontrare nell'attuazione di tutti i passaggi previsti dalla normativa e dagli accordi stessi.

Il tema dell'integrazione scolastica induce ad alcune ulteriori riflessioni...

Innanzitutto chi è oggi il 'diverso' in classe? Prima che al bambino disabile, o accanto ad esso, gli operatori sociali e scolastici potrebbero pensare all'alunno straniero, o 'migrante', secondo una terminologia ritenuta maggiormente adeguata. La presenza di alunni stranieri nella scuola italiana sembra aver posto in 'secondo piano' il dibattito e le azioni da attivare per l'integrazione degli alunni disabili, come se le significative percentuali di bambini stranieri fossero al centro dell'attenzione anche per la necessità di conoscere il fenomeno e di dare risposte adeguate spesso a situazioni di emergenza.

Ciò che culturalmente l'handicap ha prodotto nel dibattito e nella progettazione di servizi, a partire dalla 'sfida della diversità', sembra essere stato in parte superato o inglobato da una nuova diversità che si è affacciata nella scuola e non solo. Interessante osservare come i bambini stranieri abbiano usufruito nella scuola inizialmente di figure pensate per i bambini disabili, quali insegnanti di sostegno e assistenti alla persona... D'altra parte, è altrettanto interessante come una 'nuova' figura professionale specificamente rivolta a favorire l'inserimento del bambino migrante e della famiglia, il mediatore linguistico culturale, venga considerata 'utile' nelle sue funzioni di mediazione anche per gli alunni disabili: alcune insegnanti di sostegno a Cremona hanno sottolineato come una importante funzione che esse svolgono sia proprio la mediazione tra loro e la famiglia, tra loro, i colleghi, le realtà di Terzo settore e i servizi. Esse stesse si percepiscono come mediatrici...

Di fatto in aula le diversità sono aumentate: il diverso non è più solo il bambino down ma lo è anche il bambino marocchino. Con il rischio, a fronte di risorse economiche limitate, di esasperare situazioni, di costringere a scelte di priorità. E qui è importante sottolineare un altro rischio: ridurre la tensione, abbassare l'attenzione sulla ricerca può avere effetti sul mantenimento della qualità dell'offerta vuoi per necessità di scelta dettata dall'aver meno disponibilità finanziarie, vuoi per aver spostato lo sguardo verso un altro problema.

Il ricco dibattito sulla diversità dei disabili ha in qualche modo costituito la base culturale che ha permesso lo sviluppo del dibattito sulla diversità multiculturale, articolando la riflessione anche verso nuove piste di lavoro e di ricerca. D'altra parte è già oggi evidente come i due temi possano talvolta intrecciarsi, per esempio nel caso in cui le due diversità si trovino a convivere nel singolo alunno ...

Se consideriamo la finalità generale a cui si ispirano leggi come la 104 o la stessa 68 esse pongono come orizzonte di riferimento l'integrazione scolastica, lavorativa, sociale della persona disabile. Obiettivi generali che inducono a continuare a riflettere, a dare attuazione a quanto previsto dalla normativa (si pensi alle barriere architettoniche), non dimenticando di ricercare e sperimentare iniziative, progetti, servizi.

I cambiamenti sociali producono 'nuove' domande che pongono anche per la disabilità la questione di individuare adeguate azioni.