

Aggiornamenti normativi

a cura di Salvatore Nocera
Responsabile dell'Area Normativo-Giuridica dell'Osservatorio Scolastico
sull'Integrazione dell'AIPD Nazionale

news

Deroga inizio obbligo scolastico: la vittoria di Pirro (TAR Sicilia Sent. 2473/16)¹

Diritto allo studio – RipetENZE

Il Tar Sicilia, Sezione di Catania, con sentenza n. 2473/16 pubblicata il 10/10/2016, ha annullato il provvedimento dell'Ufficio Scolastico Regionale della Sicilia con il quale si rigettava la deroga concessa dal Dirigente Scolastico di un istituto comprensivo a un alunno con disabilità grave a permanere ancora per un anno in scuola dell'infanzia. Il TAR ha accolto le motivazioni del ricorso fondate sulla violazione dell'art. 114 comma 5 del Testo Unico D.Lgs. n. 297/1994 e su un'interpretazione assai estensiva della Nota Ministeriale n. 547/14 che consentono di ritardare di un anno l'iscrizione alla scuola dell'obbligo per gravi motivi di salute. Purtroppo né i ricorrenti né i magistrati hanno seguito le vicende relative alla formulazione della Nota Ministeriale n. 547/14, di cui mi sono dovuto personalmente occupare al momento della sua prima pubblicazione.

Nella scheda n. 462, *È legittima la permanenza alla scuola dell'infanzia oltre il sesto anno di età? (Nota 547/14)*, riporto il mio commento alle vicende relative a tale Nota che, se fosse stato acquisito dal Collegio giudicante, probabilmente avrebbe offerto materiali interpretativi opposti alla decisione frettolosamente assunta. Ciò perché la Nota Ministeriale n. 547/14 riguardava gli alunni stranieri adottati e non «gli alunni affetti da handicap», come erroneamente riporta la sentenza. Conseguentemente, solo per i primi tale Nota consente di ritardare di un anno l'ingresso nella scuola dell'obbligo. Come si legge nella mia scheda n. 462 citata, una prima stesura di tale Nota citava la vecchia circolare n. 235 del 1975, che consentiva la stessa deroga anche agli alunni con disabilità, ma — dopo le proteste della FISH —, la Nota a favore degli alunni stranieri adottati è stata ripubblicata (con il numero 547/14), omettendo l'espresso riferimento a quella circolare, perché ormai abrogata.

Concentrandoci sulla sentenza, se tra i motivi di salute, di cui all'art. 114 comma 5 del D.Lgs. n. 297/1994, si comprendessero anche le situazioni di disabilità, allora quasi tutti i circa 240.000 alunni con disabilità attualmente frequentanti le scuole comuni

¹ Questo documento è stato pubblicato sul sito dell'Associazione Italiana Persone Down (www.aipd.it/csm/ schede normative, scheda n. 539).

dovrebbero essere autorizzati a ritardare di un anno l'iscrizione alla scuola dell'obbligo, poiché non hanno ancora acquisito i requisiti per l'ingresso in scuola primaria, contrariamente ai compagni senza disabilità. Anzi, se si dovesse seguire questa interpretazione meramente sanitaria, ci sarebbe da chiedersi perché un solo anno di deroga, dal momento che le situazioni di gravità non potranno mai essere superate neppure in tutta una vita; e allora è da chiedere ai magistrati perché non considerare illegittimo il limite temporale di un solo anno, quando questi nostri alunni neppure dopo decine di anni potranno avere acquisito i prerequisiti per l'ingresso alla scuola primaria? Il MIUR, e già prima il legislatore delegato del Testo Unico, aveva scritto il termine «motivi di salute, o altri impedimenti gravi», pensando a situazioni transitorie e non permanenti come quelle degli alunni con gravi disabilità; per questo avevano limitato a un solo anno la possibilità di deroga. C'è da augurarsi che i magistrati si ricredano sull'interpretazione troppo estensiva data al termine «gravi motivi di salute» e i loro colleghi di altri Collegi giudicanti non ne seguano le orme. Diversamente i genitori di questo alunno, che credono di aver ottenuto una grande vittoria, e quanti altri volessero seguirne l'esempio, si renderanno conto che trattasi di una vittoria di Pirro, dal momento che questa sentenza potrebbe colpire al cuore la logica culturale con la quale da oltre 40 anni in Italia abbiamo una normativa inclusiva. Infatti, l'interpretazione di questa sentenza rischia di impedire ai nostri ragazzi con gravi disabilità di poter mai entrare nella scuola dell'obbligo. Un qualunque medico o una qualunque ASL non avrebbe difficoltà a certificare che ancora questi alunni non hanno acquisito i prerequisiti per accedere alla scuola dell'obbligo e, coi tempi di riflusso che corrono, anche qualche Dirigente sco-

lastico, basandosi su questa certificazione, potrebbe rigettare l'iscrizione alla scuola dell'obbligo, vedendosi confermato questo suo provvedimento da qualche organo giudicante che segua gli orientamenti di questa infausta sentenza.

È legittima la permanenza alla scuola dell'infanzia oltre il sesto anno di età? (Nota 547/14)²

Diritto allo studio – Ripetenze

Il MIUR aveva emanato il 4 febbraio 2014 la Nota prot. n. 338 che consentiva agli alunni stranieri adottati di permanere nella scuola dell'infanzia al fine di raggiungere un equilibrio psicologico e apprenditivo per affrontare con successo l'inizio degli studi dell'obbligo. Tale Nota era stata richiesta dall'Ufficio Scolastico del Veneto per venire incontro alle numerose giustificate richieste di genitori e di associazioni di genitori adottivi. Purtroppo per giustificare la deroga all'inizio dell'obbligo scolastico al compimento dei 6 anni d'età la Nota citava l'esempio degli alunni con disabilità, per i quali una vecchia C.M. n. 335/75 consentiva tale deroga. La FISH, ritenendo il riferimento a tale Circolare del tutto impertinente sia per la diversità dei soggetti interessati che per l'abrogazione implicita della Circolare n. 235/75 a seguito della L. n. 53/03 sull'inderogabilità dell'inizio dell'obbligo scolastico, aveva chiesto e ottenuto dal MIUR la sospensione della predetta Nota n. 338/14 (vedi comunicato stampa FISH). Chiarita la situazione il MIUR ha emanato la nuova Nota prot. n. 547 del 21/02/2014 nella quale non si fa più alcun riferimento alla C.M.

² Questo documento è stato pubblicato sul sito dell'Associazione Italiana Persone Down (www.aipd.it/csm/schede_normative, scheda n. 462).

n. 335/75, mentre si consente eccezionalmente il trattenimento per un solo anno per «alunni che necessitano di una speciale attenzione» ai sensi della Direttiva sui BES del 27/12/2012 e successive circolari applicative. Ecco il testo della parte dispositiva della Nota: «Sottolineando la straordinarietà e specificità degli interventi in questione, si invitano le SS.LL., qualora si trovino in presenza di situazioni riguardanti alunni che necessitano di una speciale attenzione, a porre in essere gli strumenti e le più idonee strategie affinché i Dirigenti Scolastici esaminino i singoli casi con sensibilità e accuratezza, confrontandosi — laddove necessario — anche con specifiche professionalità di settore e con il supporto dei Servizi Territoriali, predisponendo percorsi individualizzati e personalizzati. Solo a conclusione dell'iter sopra descritto, inerente casi eccezionali e debitamente documentati, e sempre in accordo con la famiglia, il Dirigente Scolastico — sentito il team dei docenti — potrà assumere la decisione, in coerenza con quanto previsto dall'art. 114, comma 5 del D.Lgs. n. 297/94, di far permanere l'alunno nella scuola dell'infanzia per il tempo strettamente necessario all'acquisizione dei prerequisiti per la scuola primaria, e comunque non superiore a un anno scolastico, anche attraverso un'attenta e personalizzata progettazione educativa». Per completezza si riporta pure il testo dei primi 5 commi dell'art. 114 del Testo Unico D.Lvo n. 297/94 citato nella Nota:

1. Il sindaco ha l'obbligo di trasmettere ogni anno, prima della riapertura delle scuole, ai direttori didattici l'elenco dei fanciulli che per ragioni di età sono soggetti all'obbligo scolastico, con l'indicazione del nome dei genitori o di chi ne fa le veci.
2. Iniziatosi l'anno scolastico, l'elenco degli obbligati è confrontato con i registri dei fanciulli iscritti nelle scuole al fine di accertare chi siano gli inadempienti.
3. L'elenco degli inadempienti viene, su richiesta dell'autorità scolastica, affisso nell'albo pretorio per la durata di un mese.
4. Trascorso il mese dell'affissione di cui al comma 3, il sindaco ammonisce la persona responsabile dell'adempimento invitandola a ottemperare alla legge.
5. Ove essa non provi di procurare altrimenti l'istruzione degli obbligati o non giustifichi con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, l'assenza dei fanciulli dalla scuola pubblica, o non ve li presenti entro una settimana dall'ammonizione, il sindaco procede ai sensi dell'articolo 331 del Codice di procedura penale. Analoga procedura è adottata in caso di assenze ingiustificate durante il corso dell'anno scolastico tali da costituire elusione dell'obbligo scolastico.

Osservazioni

Da quanto sopra si evidenzia con chiarezza che, limitatamente ai casi di «motivi gravi» o «motivi di salute» (comma 5 citato), può essere consentita la permanenza per non più di un anno nella scuola dell'infanzia ad «alunni che necessitano di una speciale attenzione». Quanto agli alunni con disabilità è da ritenere che i motivi di salute non possono coincidere con la sola situazione di disabilità certificata, poiché, diversamente, quasi tutti gli alunni con certificazione di disabilità avrebbero diritto alla permanenza in scuola dell'infanzia. Pertanto vale anche per essi, come per tutti, la sottolineatura della Nota circa «la straordinarietà e specificità degli interventi in questione». È ancora da precisare che, mentre la precedente Nota prot. n. 338 del 4/2/2014 attribuiva al Collegio dei docenti il potere di deliberare l'ulteriore permanenza alla scuola dell'infanzia, la nuova Nota prot. n. 547/14 attribuisce tale compito al capo d'istituto che deve confrontarsi con «specifiche professionalità di settore, con il supporto dei servizi territoriali», sentito il team dei docenti e in accordo con la famiglia.

Deludenti i decreti sulla buona scuola riguardanti l'inclusione scolastica (gennaio 2017)

Con le riforme Berlinguer (assistenza scolastica degli Enti locali, d.lgs. n. 112/98, autonomia scolastica dpr n. 275/99, norme sulla scuola paritaria l.n. 62/2000), nelle quali il principio dell'integrazione è ribadito e organizzato, il quadro istituzionale poteva dirsi completato. Purtroppo nei primi anni del 2000 la spinta propulsiva sull'inclusione, iniziata con la l.n. 118/71, rafforzata con la l.n. 517/77 e consolidata con la sentenza n. 215/87 della Corte costituzionale e la l.n. 104/92, era venuta affievolendosi. Negli anni successivi la riforma Moratti (l.n. 53/03) e le successive riforme Gelmini avevano ulteriormente ridotto la spinta inclusiva del sistema scolastico.

Il movimento associativo che nel trentennio precedente si era impegnato con successo e si era rivolto a diffondere all'estero la cultura inclusiva italiana, ottenendo nel 2006 l'approvazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la l.n. 18/09, con la quale si rilanciava il precedente movimento inclusivo caratterizzandolo con il superamento della visione sanitarizzante (maggiore o minore gravità medica del deficit cui collegare l'assegnazione delle ore di sostegno) mediante la visione dinamica introdotta dall'ICF (classificazione internazionale del funzionamento). Tale visione inquadrava la disabilità non più vista come dato col quale si identificava la persona, ma come mancata risposta della società ai deficit, nell'ambito di contesti ambientali, culturali e tecnologici la cui presenza poteva facilitare l'inclusione scolastica e sociale e la cui assenza poteva, viceversa, impedire alle persone con disabilità di essere trattate con pari dignità ed eguaglianza di diritti delle altre persone. Si

passa quindi dall'ottocentesca tutela affidata ai «diritti soggettivi» a quella nuova dei «diritti umani». Questa nuova cultura induce il movimento associativo del mondo della disabilità a spingere per un rinnovamento del quadro istituzionale. Dopo ampi e numerosi dibattiti anche in seno all'Osservatorio scolastico ministeriale (che si erano assopiti durante il decennio precedente), nel 2014 la FISH (Federazione italiana per il Superamento dell'Handicap), seguita subito dalla FAND (Federazione delle Associazioni Nazionali della Disabilità) fecero presentare la PdL AC n. 2444 che recepiva le nuove istanze.

Anche sotto tale spinta il Governo fece approvare, nell'ambito della l.n. 107/2015, una serie di deleghe che interessavano direttamente o indirettamente il rinnovamento dell'inclusione scolastica, specificamente sancita nell'art. 1 comma 181 lettera C, che prevede 9 principi cui si sarebbero dovuti attenere gli emanandi decreti delegati, che sostanzialmente accoglievano molti dei principi contenuti nella PdL n. 2444. Non fu consentito alle associazioni aderenti alle due grandi federazioni di partecipare attivamente alla formulazione dei contenuti degli schemi di decreti, neppure durante l'unica riunione dell'Osservatorio ministeriale del luglio 2016, durante il quale il MIUR diede notizia dei possibili contenuti emersi durante un anno di lavoro, che non convincevano molto le due federazioni; si ebbero così sporadici incontri informali di piccole delegazioni delle due federazioni, in cui furono presentate proposte normative, ma non fu mai possibile prendere visione dei documenti normativi in elaborazione. Caduto ai primi di dicembre 2016 il Governo Renzi, proprio allo scadere dei termini legislativi delle deleghe, il Governo ha approvato il 14 gennaio 8 dei 9 schemi di decreti previsti (è stato lasciato decadere quello sulla revisione del T.U. n. 297/94, mancando ancora i testi definitivi dei nuovi

decreti che avrebbero dovuto innovare in meglio la normativa scolastica e inclusiva).

Lo schema di decreto sull'inclusione scolastica (atto del Governo n. 378), presentato con gli altri alla Camera il 16 gennaio 2017 si compone di 21 articoli suddivisi in 7 Capi. Il Capo I (artt. 1 e 2) riguarda condivisibili principi generali e l'ambito di applicazione concernente esclusivamente gli alunni certificati con disabilità. Il Capo II (artt. 3 e 4) recepisce in parte i principi della legge-delega n. 3 sui livelli essenziali delle prestazioni e sui principi per valutare la qualità inclusiva delle singole classi e scuole tramite i DAV (documento di autovalutazione) e i RAV (rapporto di autovalutazione). Il Capo III (artt. 5 e 7), IV (art. 8) e V (artt. 9 e 12) riguardano le procedure e l'organizzazione dell'inclusione scolastica e costituiscono la parte innovativa più significativa.

Si prevede che la famiglia faccia trasmettere alle Commissioni per l'accertamento della disabilità la domanda di visita medicolegale, allegando il certificato medico dello specialista; la attuale commissione viene integrata da un pediatra e da un neuropsichiatra infantile e formula la certificazione ai sensi degli ICD 10 dell'OSM. Questa è una visita esclusivamente concernente la certificazione ai soli fini scolastici. Ci si chiede come mai sia stato ignorato il lavoro scrupolosamente svolto dal Gruppo I dell'Osservatorio del Ministero delle politiche sociali che aveva individuato un sistema con un «punto unico di accesso» (come previsto dalla l.n. 328/00), onde evitare tante visite mediche per ogni certificazione relativa alle diverse fasi esistenziali (scuola, lavoro, tempo libero, assistenza pensionistica, idoneità sportiva, ecc.). La stessa commissione, integrata da un docente designato dall'Ufficio scolastico regionale, formula la valutazione «diagnostica funzionale», ma senza la presenza della famiglia. Il termine è sostitutivo della diagnosi funzionale e del

profilo dinamico funzionale e sarebbe stato più corretto fosse sostituito dal «profilo di funzionamento» dell'ICF, di cui si conoscono il contenuto e gli effetti operativi.

È certo positivo che alla valutazione partecipi un docente, ma se non fosse uno del Consiglio di classe dell'alunno nulla saprebbe dello stesso: si è pertanto perduta l'occasione per innovare seriamente rispetto al vecchio sistema autoreferenziale sanitario. La Commissione deve indicare la quantità di risorse necessarie al progetto inclusivo dei singoli alunni (ore di sostegno, di assistenza per l'autonomia e la comunicazione, collaboratore o collaboratrice scolastica per l'assistenza igienica, ausili, trasporto, ecc.).

La novità sta nel fatto che prima la normativa prevedeva che tali indicazioni venissero effettuate nel PEI (l.n. 122/2010 art 10 comma 5, che è stato attualmente abrogato). La Cassazione aveva stabilito che il numero delle ore di sostegno indicate nel PEI erano vincolanti per l'Amministrazione scolastica: adesso ciò non è più, infatti la valutazione della Commissione contiene solo le proposte che vengono inviate al GIT (gruppo per l'inclusione territoriale, che sostituisce il GLIP, di cui all'art 15 commi 1,3 e 4 l.n. 104/92), senza però contenere gli esperti delle associazioni e degli enti locali previsti dal GLIP. Tale Gruppo, sulla base anche del PAI (piano annuale dell'inclusione) e del POFFF (piano triennale dell'offerta formativa), cerca di rendere coerenti tali proposte (non è detto sulla base di quali criteri) e formula le richieste all'Ufficio scolastico regionale e agli enti locali competenti, i quali dovranno assegnare le risorse definitive ai singoli GIT (operanti a livello di ambito territoriale, che però non coincide con il distretto socio-sanitario di base e che verrà assegnato alle singole scuole, le quali a loro volta le assegneranno alle singole classi). E qui c'è un'altra svista; abrogando totalmente l'art. 15 della l.n. 104/92, il de-

creto elimina anche i GLHI, che avevano il compito di ripartire tra le classi le risorse. Una volta ottenute le risorse, i DS convocano i singoli consigli di classe e le famiglie per la formulazione dei PEI, utilizzando anche i progetti di vita individuale di cui all'art. 14 della l.n. 328/00, di cui però non si recepisce formalmente l'art. 19, che prevede l'obbligo di accordi di programma a livello di Piani di zona (che metterebbero insieme tutte le istituzioni che il decreto dichiara di voler coinvolgere unitariamente). Anche questo è un punto critico di tale normativa.

Questi Capi, nell'intenzione del legislatore delegato, dovrebbero attuare i principi contenuti nei punti 5 e 6 della legge-delega. Questa parte del decreto è già stata fatta oggetto di dure critiche da parte dei docenti e lo sarà anche da parte dei sindacati, perché si teme che tali innovazioni siano state introdotte solo per ridurre la richiesta del numero delle ore di sostegno. Il Capo VI (artt. 13 e 14) risponde ai nn. 1 e 2 della delega, che riguardano la revisione delle carriere dei docenti per il sostegno. Si prevede che saranno costituiti 4 ruoli dalla scuola dell'infanzia alle superiori; i docenti per il sostegno si formeranno con 120 crediti formativi, di cui 60 durante il corso di laurea per l'abilitazione a insegnamenti curricolari e 60 specifici per la specializzazione.

Critiche sono state mosse poiché non è detto dove si effettueranno i primi 60 crediti; inoltre le associazioni sono rimaste deluse perché insistevano per un maggior numero di crediti e per una più approfondita formazione iniziale di tali docenti. Il Capo VII, che dovrebbe attuare i punti 7,8 e 9 della delega, riguarda la formazione obbligatoria in servizio dei dirigenti, docenti e collaboratori scolastici; rimane una norma rimessa all'attuazione del piano triennale di aggiornamento obbligatorio in servizio. L'art. 16, pomposamente intitolato «continuità didattica», ha invero tradito ogni aspettativa; infatti, si prevede l'obbligo di

permanenza per dieci anni su posti di ruolo dei docenti per il sostegno a tempo indeterminato, senza che ciò però garantisca (anzi non lo garantisce affatto) la continuità con lo stesso alunno; quanto ai docenti a tempo determinato è previsto che il DS solo all'inizio del successivo anno scolastico possa decidere se confermare sulla supplenza il docente, con la conseguente certezza della «girandola» dei docenti, almeno per i primi tempi dell'anno scolastico. I successivi articoli accolgono le richieste delle associazioni relativamente all'istruzione domiciliare, che dovrà attuarsi se l'alunno documenta l'impossibilità a frequentare la scuola per almeno 30 giorni, abrogando così la precedente normativa secondaria del MIUR che invece pretendeva una preventiva ospedalizzazione per almeno 30 giorni.

In conclusione, tutti lamentano la mancata formazione della formazione iniziale sulle didattiche inclusive dei futuri docenti curricolari e l'assurdità di arretramento sulla valutazione degli alunni con disabilità della scuola secondaria di primo grado (che dovranno sobbarcarsi, come i compagni di scuola superiore, prove «equipollenti», che comunque si rapportano alla sufficienza, mentre l'attuale l.n. 104/92 all'art. 16 comma 2 prevede per la scuola media che il PEI sia calibrato esclusivamente sulle effettive capacità degli alunni, senza quindi riferimento ai programmi ministeriali o alle indicazioni nazionali, e che le prove siano «differenziate», OM n. 90/01 art. 11 comma 11). Ciò impedirà a quasi tutti gli alunni con disabilità intellettiva e relazionale, che sono oltre l'80% di tutti gli alunni con disabilità, di poter conseguire il diploma di terza media e quindi anche quello di maturità.

Se non si pone rimedio a queste e altre lacune, come quella sul numero massimo di alunni nelle classi frequentate da alunni con disabilità (apparentemente col massimo di 22, ma invero lasciati all'arbitrio degli Uffici

scolastici regionali, grazie all'espressione «di norma», che riaprirà il proliferare delle «classi-pollaio»), sarà difficile, anzi impossibile, che le associazioni delle due Federazioni accettino questi decreti.

A riprova la FISH il 20 gennaio ha diramato un durissimo comunicato stampa. Ci si augura che il MIUR e il Governo vogliano ascoltare le richieste migliorative delle associazioni.