
Aggiornamenti normativi

I tre atti giuridici siciliani con effetti sulla normativa inclusiva nazionale

Tra maggio e giugno 2020 sono stati effettuati tre atti giuridici che hanno avuto ed avranno notevoli effetti sulla normativa inclusiva italiana.

1. Il primo e più rivoluzionario è stato un emendamento all'art. 1 comma 4 ter presentato il 28 maggio dal sen Davide Faraone esponente politico siciliano durante la discussione di quella che è divenuta la legge 41/ 2020 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/06/06/20G00059/sg>) sulla scuola a causa del corona-virus. Il Governo aveva emanato l'O M n. 11 del 16 maggio 2020 adottata in attuazione del decreto-legge n. 22 dell'8 aprile 2020 che, data l'emergenza dell'epidemia promuoveva tutti gli alunni alla classe successiva con qualunque votazione e con l'obbligo di corsi di recupero per le valutazioni negative e la previsione di piani di integrazione apprenditiva per completare i programmi non svolti a causa della sospensione delle lezioni a scuola e l'avvio della didattica a distanza.

Il senatore Faraone, convinto di «offrire un'opportunità» (come l'ha definita in sue interviste) alle famiglie di alunni con disabilità, ha presentato l'emendamento col quale si stabilisce che i soli alunni con disabilità avrebbero avuto il diritto di ripetere l'anno, a richiesta della famiglia, purché si dimostrasse che essi non avevano raggiunto gli obiettivi del loro PEI. Egli ha spiegato che molte famiglie gli avevano chiesto ciò. In vero purtroppo molte famiglie di alunni con disabilità fanno di tutto per far ripetere i loro figli poiché hanno sperimentato che la scuola è l'unica istituzione che accoglie i minori con disabilità nelle classi comuni coi compagni grazie ad una serie di diritti assicurati dalle leggi e dalle sentenze della Magistratura, a partire da quelle Costituzionali. Quando invece essi terminano la scuola si trovano il vuoto istituzionale e

rischiano l'inedia a casa o peggio il parcheggio tra soli giovani con disabilità nei centri diurni o addirittura la ghettizzazione in istituti speciali. Le associazioni sono riuscite ad ottenere nel 2000 la legge 328 che all'art. 14 prevede l'obbligo per i Comuni di programmare, assieme all'interessato, alla famiglia ed agli operatori di tutti i soggetti pubblici, privati e del Terzo Settore, il «progetto di vita individuale» di questi alunni in collaborazione con la scuola, come è stato precisato dall'art. 6 del DLgs n. 66/17 come modificato dal DLgs n. 96/19. A causa però del vorticoso succedersi di governi successivi al 2000, specie negli ultimi anni, questa norma fondamentale non è stata applicata e solo di recente, su impulso di associazioni come l'ANFFAS la Giurisprudenza ha reso effettivo l'obbligo dei Comuni anche nominando i Prefetti a sostituirsi ai Sindaci riottosi o inconcludenti.¹ È su questi progetti di vita che il sen Faraone avrebbe dovuto puntare e non su una norma «regressiva» che favorisce situazioni assurde come quelle delle ripetenze in massa degli alunni con disabilità, che sono opposte ai desideri di tutti i genitori del mondo che farebbero di tutto per vedere invece i propri figli promossi.

La norma, oltre ad aver sovvertito la logica dell'inclusione scolastica ed aver dato pure origine ad alcuni conflitti giurisdizionali, ha determinato un calo notevole nelle promozioni e nell'immagine sociale delle persone con disabilità, come risulta pure dai dati statistici sull'esito degli esami di maturità di quest'anno, dai quali risulta che, aumentano complessivamente i **diplomati con voti superiori a 80, dal 32,8% dell'anno precedente al 49,6%**. Mentre scende la percentuale dei promossi dal

¹ Vedi le seguenti pagine web dell'AIPD: *Il progetto individuale delle persone con disabilità non può essere modificato dal comune per motivi di bilancio* (Sent. Trib. Ancona 893/16), https://aipd.it/aipd_scuola/il-progetto-individuale-delle-persone-con-disabilita-non-puo-essere-modificato-dal-comune-per-motivi-di-bilancio-sent-trib-ancona-89316/ (consultato il 16 ottobre 2020); *Il comune è obbligato a formulare il progetto di vita, specie dopo la scuola* (TAR Catania 559/19), https://aipd.it/aipd_scuola/il-comune-che-non-formula-il-progetto-di-vita-e-passibile-di-denuncia-penale-e-di-danno-erariale-tar-catania-55919/ (consultato il 16 ottobre 2020); *Il progetto individuale deve essere onnicomprensivo* (TAR Sicilia 2782/19 e 2783/19), https://aipd.it/aipd_scuola/il-progetto-individuale-deve-essere-onnicomprensivo-tar-sicilia-278219-e-278319/.

99,7% dello scorso anno al 99,5% di quest'anno. Non è azzardato supporre che il calo dello 0,2% dei diplomati, in un anno particolare come questo, sia da addebitarsi alle bocciature in massa degli alunni con disabilità favorite e stimolate dall'emendamento del Senatore Faraone (<https://www.orizzontescuola.it/maturita-2020-ecco-i-primi-dati-dellesame-durante-il-coronavirus-uno-sue-ha-preso-piu-di-80/>).

Questa norma infausta ha anche creato non pochi problemi al Ministero dell'Istruzione. Infatti, appena saputo dell'approvazione il 6 giugno della legge 41, il Capodipartimento dell'Istruzione del Ministero isp. Bruschi aveva predisposto una circolare interpretativa, pubblicata l'8 giugno col n. 793 in concomitanza con l'entrata in vigore della legge 41 che limitava la portata applicativa della stessa, escludendo dalla possibilità automatica di ripetenza gli alunni della scuola dell'infanzia e quelli che erano stati ammessi per legge, come tutti, agli esami di maturità.

Però tale prudenziale circolare non deve essere piaciuta a chi aveva voluto l'emendamento e così il 17 giugno lo stesso Capodipartimento deve emanare la Nota prot n. 1068 con la quale si precisa che l'emendamento si applica anche agli alunni con disabilità che sostengono gli esami di maturità con un PEI «differenziato»; la norma addirittura deve prevedere che gli alunni con PEI «differenziato» debbano sostenere gli esami, al termine dei quali la Commissione deve rilasciare l'attestato previsto per questi alunni dall'articolo 20 del DLgs n. 62/17, a questo punto, scatta la procedura della richiesta delle famiglie, la dichiarazione del Consiglio di classe (che quest'anno coincide con tutti i membri della commissione di esami, tranne il Presidente) che non sono stati raggiunti gli obiettivi del PEI e l'autorizzazione del Preside della scuola (quasi sempre assente perché presidente di commissione in altre scuole) di autorizzazione alla reinscrizione dell'alunno nella stessa classe. Mettiamo un velo pietoso su questa vicenda.

2. Un secondo atto giuridico è invece degno della massima approvazione ed è il Parere n. 115/2020 (<https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2020/giu->

gno/parere-cga-115-2020-1.pdf) reso dal Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione siciliana, che è Sezione decentrata del Consiglio di Stato, il quale pone provvidenzialmente fine all'applicazione di una norma e conseguente prassi assurda qual è la legge regionale 15 del 2004 che, in attuazione dell'autonomia legislativa siciliana, aveva impedito o comunque reso quasi inapplicato il CCNL del 2003 sull'assistenza igienica agli alunni con disabilità. Il CCNL a partire dal 2003 agli art. 47, 48 e tab. A attribuisce tale competenza ai collaboratori e collaboratrici scolastiche su espresso incarico del Preside, avendone in cambio un aumento stipendiale che entra nella base pensionabile.

In Sicilia invece da sempre e sino ad oggi tale competenza è attribuita ai Comuni che provvedono assumendo tali operatori o convenzionandosi con cooperative, con un notevole aumento di spesa. Il Parere del CGA, sulla base di una dettagliata rassegna della normativa nazionale e regionale, nonché sulla base di pareri resi dall'Ufficio legislativo della Regione siciliana, del Commissario di Governo presso la stessa, del Ministero dell'Istruzione e della Direzione Generale per lo studente dello stesso Ministero, ha precisato in modo indiscutibile che l'assistenza igienica è compito dei collaboratori scolastici del Ministero dell'Istruzione, mentre l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione è affidata a persone dipendenti o convenzionate direttamente o indirettamente tramite cooperative, dagli Enti locali; l'obbligo di questi avviene, secondo la ripartizione ormai definitiva conseguente alla legge 56/2014 dei Comuni per gli alunni con disabilità delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado e delle regioni (che possono delegarla ad Enti locali) per gli alunni con disabilità sensoriali delle scuole di ogni ordine e grado e per gli altri frequentanti le scuole superiori.

Con tale Parere finalmente cesserà l'anomalia siciliana e si porrà fine in tutto il Paese alle diatribe sollevate da taluni sindacati autonomi, non sempre contestati dai Sindacati confederali, che hanno sottoscritto il CCNL, alcuni dei quali hanno talora sostenuto che l'assistenza igienica spettasse agli assistenti alla comunicazione.

Queste contestazioni al CCNL hanno creato gravi disagi a talune famiglie e disservizi con violazione della qualità della prassi inclusiva. È addirittura dovuta intervenire la Cassazione che con la memorabile sentenza n. 22876/16 ha dovuto condannare delle collaboratrici scolastiche che si erano rifiutate di prestare assistenza igienica ad alunne con disabilità, disattendendo un ordine scritto del preside; le alunne, si sono infettate e la Cassazione ha condannato le collaboratrici al risarcimento dei danni di 36 mila euro; esse dovrebbero ringraziare i tempi biblici dei processi in Italia, in quanto, hanno fortunatamente evitato la condanna penale per inadempienza dei propri doveri di ufficio, poiché il reato ascritto era andato in prescrizione.

3. E veniamo al terzo atto giuridico importante, costituito dalla Sentenza sempre del CGA della Sicilia n. 482 del 20 maggio 2020 (<http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/07/Cga-n.-482-2020.pdf>) che ha annullato la sentenza del TAR di Catania con la quale era stato rigettato il ricorso di una famiglia contro la promozione agli esami di licenza media di un'alunna con disabilità. Si badi bene, non già di bocciatura, ma di «promozione». A differenza dell'emendamento di cui ci siamo occupati al punto 1, qui la questione è molto diversa. Infatti si è trattato di una vicenda «pirandelliana», subita da un'alunna che nell'a.s. 2017/18 non si era presentata agli esami ed aveva ottenuto l'attestato, come stabilito dall'art. 20 comma 8 del decreto legislativo n. 62/17, che è titolo idoneo all'iscrizione nelle scuole superiori al solo fine di conseguire analogo attestato agli esami di maturità, come stabilito dall'art. 11 comma 12 dell'OM n. 90/01. La vicenda è «pirandelliana», poiché l'alunna aveva iniziato a frequentare la scuola superiore, ma, a seguito di una sospensiva contro l'ammissione agli esami che ha determinato tale promozione intervenuta agli inizi del 2019 aveva ripreso verso marzo la frequenza della terza media ed al termine di essa, si era vista promuovere, benché avesse ripreso a frequentare la terza media dopo la fine del primo quadrimestre e malgrado il fatto che il suo PEI fosse stato approvato a maggio, con la motivazione della Commissione di esami che aveva raggiunto

gli obiettivi del suo PEI, senza però che vi fosse la motivazione di tale affermazione e senza che fosse mai stata predisposta una griglia di valutazione che permettesse di verificare se vi fossero stati miglioramenti rispetto ai livelli iniziali degli apprendimenti e quali fossero gli obiettivi raggiunti, come espressamente richiesto dall'art. 16 comma 2 della legge 104/92. Nelle more del processo presso il CGA, l'alunna, avvalendosi della sua sospensiva a settembre 2019 aveva ripreso a ripetere per la terza volta la terza media, continuando la frequenza sino alla data di pubblicazione della sentenza a lei favorevole per la ripetenza. La Sentenza n. 482/2020 del CGA della Sicilia ha dichiarato che il CGA, quale giudice di sola legittimità, può intervenire solo sul rispetto della normativa e non può entrare nel merito delle vicende processuali deferite alla sua cognizione.

Preliminarmente precisa che esiste «l'interesse ad agire» della ricorrente, poiché la normativa prevede che lo studente non solo debba tendere alla promozione (mentre qui si tendeva alla bocciatura), ma ad ottenere una promozione con il rispetto della normativa che consente il raggiungimento degli obiettivi apprenditivi. Nel caso di specie tale normativa non è stata rispettata dalla scuola e dalla Commissione di esami né è stato dimostrato il raggiungimento di tali obiettivi. Pertanto, la promozione deve essere annullata e l'alunna doveva ripetere la terza media. Quindi l'alunna, dopo la pubblicazione della sentenza, ripeterà per la quarta volta nel 2020/21 la terza media.

Le chiarissime motivazioni della sentenza debbono essere oggetto di riflessione da parte di tutti i docenti che hanno alunni con disabilità e da quelli che comporranno le commissioni di esami nei prossimi anni.

Infatti la motivazione circa la sussistenza dell'interesse a ricorrere anche nei casi di promozione quando non siano rispettate le norme dalle quali dovrebbe derivare il raggiungimento degli obiettivi del PEI degli alunni con disabilità è determinante per la realizzazione della qualità dell'inclusione scolastica che non può gloriarsi solo della presenza di buone norme, ma deve comunque fare i conti con l'effettiva loro realizzazione.

Ciò comporta la necessità che il Ministero avvii un ampio programma di formazione in servizio per tutto il Personale scolastico a partire dai presidi che, oltre che avere l'obbligo di assicurare il buon andamento delle istituzioni scolastiche sono normalmente presidenti delle commissioni di esami.

Tale obbligo di formazione in servizio diviene più pressante, se, come ha affermato, il Ministro riuscirà a fare approvare prima dell'inizio del prossimo anno scolastico i nuovi modelli di PEI, in formato elettronico, previsti dall'art. 5 del decreto legislativo n. 66/17.

Salvatore Nocera