

Aggiornamenti normativi

a cura di Salvatore Nocera

news

Riattivato l'Osservatorio scolastico del Ministero dell'Istruzione

Finalmente dopo una lunga inattività triennale, coincidente con la presenza del Ministro Gelmini, il Ministro Profumo ha ricostituito l'Osservatorio sull'inclusione scolastica che si è insediato il 10 gennaio 2012. Anche se i temi da trattare sono fondamentalmente sempre gli stessi, con qualche novità, le innovazioni relative alla composizione sono interessanti.

Rimangono i due organismi costituiti dalla Consulta delle Associazioni e il Comitato tecnico-scientifico. Della Consulta fanno parte associazioni aderenti alla FISH, alla FAND e alcune non aderenti alle stesse: ciò a dimostrazione del grande rispetto sia per le due grandi federazioni che accolgono oltre il 95% delle associazioni, sia per quelle che vogliono essere libere da legami federativi.

Il Comitato tecnico-scientifico è costituito dai Direttori generali ministeriali che si occupano istituzionalmente dell'inclusione, i presidenti delle due federazioni citate, alcuni docenti universitari e un docente per ogni grado di scuola.

Novità veramente di grande rilevanza politica è la presenza nell'Osservatorio, come membri di diritto, del Presidente del Forum degli studenti e del Presidente del Forum

delle famiglie: ciò vuole sottolineare che l'inclusione scolastica non è un aspetto di nicchia particolare di un settore dell'istruzione, come avveniva con le scuole speciali, ma è un aspetto trasversale di tutto il sistema d'istruzione, il quale quindi, anche attraverso questi organismi, vuole far comprendere all'opinione pubblica che l'inclusione è un problema di tutta la scuola e di tutta la società.

Quanto ai temi affrontati nel primo incontro, quello centrale ha riguardato la formazione dei docenti, sia per il sostegno che curricolari. Quanto ai docenti per il sostegno è stato ribadito l'impegno del Ministero ad avviare prestissimo i nuovi corsi di specializzazione che si sono concretizzati in 60 crediti formativi, dopo la laurea specialistica, e 300 ore di tirocinio. Sono stati, però, sollevati alcuni problemi urgenti concernenti i corsi di riqualificazione per docenti soprannumerari, previsti dall'art. 19, comma 11, della L. n. 111/11. Su questo punto tutte le associazioni sono state concordi nel richiedere una grande serietà sia nei contenuti, sia nei requisiti dei formatori, sia nelle modalità di svolgimento.

La questione in precedenza era stata sollevata dalla FISH, che aveva ottenuto la revoca del bando di concorso per la selezione dei tutor, in quanto non prevedeva che essi dovessero essere, oltre che laureati, in possesso del titolo di specializzazione.

Adesso si è ottenuto che si riunisca la commissione che aveva redatto i contenuti dei nuovi corsi ordinari di specializzazione, perché riveda i contenuti dei corsi di riqualificazione, migliorandone la qualità contentistica, la quantità delle ore di lezione in presenza e le modalità per lo svolgimento degli esami finali.

Sulle specializzazioni dei corsi di riqualificazione c'è in atto una forte contestazione sia dei docenti specializzati di ruolo che di quelli precari. Infatti tutti ritengono, e a ragione, che questi nuovi specializzati, avendo moltissimi anni di insegnamento, verrebbero a precedere gli attuali specializzati sia nelle graduatorie per i trasferimenti sia, e ancor peggio, nei posti riservati alle immissioni in ruolo per le graduatorie a esaurimento.

È stata da taluni avanzata l'ipotesi di una preventiva immissione in ruolo dalle graduatorie a esaurimento, che avverrebbe a costo zero, trattandosi di docenti già in servizio. Forse il problema verrà affrontato dal Comitato tecnico-scientifico prima del prossimo incontro dell'Osservatorio fissato per la fine di febbraio.

Un altro problema sollevato ha riguardato un'ipotetica scuola di specializzazione di cui ha scritto un docente dell'Università di Enna in due lettere rivolte ai Rettori di molte università. Trattandosi di una materia assai delicata e comunque in contrasto con l'attuale normativa sui nuovi corsi di specializzazione, la Società italiana dei docenti universitari di pedagogia speciale e la FISH avevano sollevato forti critiche, che hanno ribadito in una lettera a firma congiunta spedita subito dopo la riunione dell'Osservatorio.

Quanto alla formazione iniziale sulla didattica per l'inclusione di tutti i futuri docenti curricolari, le associazioni hanno ribadito la necessità che i 30 crediti formativi obbligatori previsti per i docenti della scuola dell'infanzia e primaria vengano assicurati anche per

quelli delle scuole secondarie (attualmente risultano previsti solo sei crediti). Un'altra proposta avanzata riguarda l'abolizione delle aree disciplinari per il sostegno nelle scuole superiori. In proposito, stante l'immutabile fatto che le graduatorie a esaurimento per le immissioni in ruolo nelle scuole superiori sono articolate per aree disciplinari, si è proposto che gli interessati vengano immessi in ruolo ciascuno nella propria area; però, appena entrati in ruolo, le aree disciplinari non valgono più e ai fini degli incarichi di sostegno e dei trasferimenti si dovrebbe elaborare un unico elenco basato solo sui punteggi decrescenti, come da sempre avviene per le scuole secondarie di primo grado. Ciò garantirà una maggiore continuità educativa.

Altre proposte hanno riguardato la formulazione di indicatori di qualità per migliorare sempre più il livello dell'inclusione scolastica e permettere l'autovalutazione delle scuole, la valutazione delle famiglie e la valutazione di soggetti terzi, in modo da instaurare una concorrenza positiva fra le scuole, le migliori delle quali potrebbero ottenere dei riconoscimenti ufficiali.

Si è pure parlato del funzionamento dei Gruppi di Lavoro Provinciali (GLIP), per una loro riattivazione seria in tutte le province o la loro sostituzione, dato il mutato quadro normativo, con Gruppi di Lavoro Regionali che avrebbero come terminali gruppi di lavoro a livello di piani di zona, come espressamente previsto dalle Linee guida ministeriali del 4 agosto 2009: ciò sarebbe facilitato da accordi di programma. A tal proposito si è detto di rilanciare l'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008, mai applicata, e che meriterebbe una rivisitazione, in modo da migliorare la qualità dell'inclusione.

Di tutte queste proposte si verificheranno le possibili soluzioni durante i lavori del prossimo incontro, nel quale pure il Ministero fornirà i dati, da tempo richiesti dalle asso-

ciazioni, relativi al numero di classi fuori norma a causa dell'eccessivo affollamento e del numero troppo elevato di alunni con disabilità presenti nella stessa classe.

Il Ministro ha comunicato che vorrà celebrare l'annuale giornata delle persone con disabilità presso la Presidenza della Repubblica, alla presenza del Presidente e di molti Ministri che hanno attribuzioni in materia di inclusione sociale delle persone con disabilità, per dare il dovuto rilievo a questa importante conquista civile del nostro Paese.

Una lettura pedagogica della nuova circolare sulle iscrizioni¹

Il MIUR, con la C.M. n. 110 del 29 dicembre 2011, ha emanato le disposizioni relative alle iscrizioni nelle scuole di ogni ordine e grado, fissando la data conclusiva di tale operazione al 20 febbraio 2012. Nelle premesse si dispone espressamente che:

Le domande di iscrizione sono accolte entro il limite massimo dei posti complessivamente disponibili nella singola istituzione scolastica, limite definito sulla base delle risorse di organico e dei piani di utilizzo degli edifici scolastici predisposti dagli Enti Locali competenti. Resta inteso, comunque, che l'Amministrazione scolastica deve garantire in ogni caso, soprattutto per gli alunni soggetti all'obbligo di istruzione, la fruizione del diritto allo studio attraverso ogni utile forma di razionalizzazione e di indirizzo a livello territoriale.

Ciò implica non solo che è l'organico di diritto a determinare il numero delle classi, ma anche il rispetto delle norme sulla sicurezza delle aule e degli edifici che, com'è noto, di norma consente la presenza di non più di 25 alunni per classe.

A tal proposito la C.M. non fa alcun riferimento al DPR n. 81/09 (ma del quale si dovrà tener conto), il cui art. 5, comma 2, prevede che, di norma, una classe in cui siano presenti soggetti con disabilità non può superare il numero di 20 alunni, elevabile a 22 in forza dell'art. 4 dello stesso DPR, ma anche riducibile a meno di 20 in forza dello stesso art. 4 e anche dell'art. 8 del medesimo DPR. Ciò, unitamente all'insufficiente capienza delle singole aule, può legittimare la richiesta di sdoppiamenti di classi e quindi di aumenti di organico.²

L'art. 1, nel precisare che le richieste di tempo pieno e prolungato possono essere accolte secondo la disponibilità delle risorse assegnate, richiama la normativa sul diritto all'istruzione domestica o parentale e all'adempimento dell'obbligo scolastico sino al compimento del sedicesimo anno di età.

Con riguardo all'istruzione parentale, è opportuno ricordare che la sentenza della Corte Costituzionale n. 226/01 stabilisce che, per gli alunni con disabilità, essa *non* è una valida modalità di adempimento dell'obbligo scolastico, poiché per loro l'unica forma di scolarizzazione è l'inclusione. Quanto al termine dei 16 anni per l'adempimento dell'obbligo scolastico, occorre tener presente che, per gli alunni con disabilità, esso può adempiersi sino al compimento del diciottesimo anno di età in forza dell'art. 14, comma 1, lettera C, della L. n. 104/92. L'art. 2 ribadisce che l'obbligo scolastico può essere adempiuto anche nei corsi di formazione professionale e nei corsi di istruzione per gli adulti.

È bene ricordare che gli alunni, che al compimento del diciottesimo anno di età non hanno ancora completato la scuola secondaria di primo grado, debbono continuare gli studi presso i centri di istruzione per gli adulti

¹ Questo documento è stato pubblicato sul Sito dell'Associazione Italiana Persone Down (www.aipd.it/cms/schede_normative, scheda n. 359).

² Vedi scheda n. 346, Circolare n. 63 del 2011: «Norme indirettamente riguardanti l'inclusione scolastica».

(Sentenza Corte Costituzionale n. 226/01) e quelli con disabilità hanno in tali centri il diritto a ricevere tutti i benefici previsti dal loro diritto allo studio inclusivo, secondo quanto stabilito dall'O.M. n. 455/97, richiamato dalla stessa sentenza.

L'art. 3 stabilisce che, per le iscrizioni alle scuole superiori, i genitori debbono indicare altre due scuole nel caso la domanda non possa essere accolta per eccesso di iscrizioni e che, per l'applicazione dei criteri di priorità stabiliti nella preventiva delibera del Consiglio di Istituto, che, come precisato nelle premesse, deve essere pubblicata sull'albo di istituto prima delle iscrizioni, non necessitano di autorizzazioni ministeriali e debbono rispondere a criteri di ragionevolezza.

In caso di trasferimento di scuola anche ad anno scolastico iniziato deve essere rilasciato il nullaosta. Sembrerebbe poter rientrare in tali criteri la delibera di non iscrivere in una classe più di due alunni con disabilità non grave sulla base di un analogo criterio indicato dalle Linee Guida del 4 agosto 2009 e della C.M. n. 63/2011.

In caso di trasferimento di scuola di un alunno con disabilità, stante la norma dello spostamento dei docenti anche per il sostegno solo su propria decisione, si deve ritenere che l'alunno abbia diritto a chiedere un altro docente per le attività di sostegno.

L'art. 4 riguarda espressamente gli alunni con disabilità. Si precisa che, per l'iscrizione, occorrono la certificazione di disabilità di cui al DPCM n. 185/06 e il Profilo Dinamico Funzionale, che va aggiornato alla fine di ogni grado di scuola, come previsto dall'art. 12, comma 8, della L. n. 104/92 e dall'art. 4, comma 4, del DPR del 24/02/1994.

Sulla base delle esigenze ivi indicate, vanno formulate nel PEI le richieste delle risorse necessarie (sostegno, assistenza per l'autonomia e la comunicazione, trasporto, assistenza igienica, eliminazione delle barriere

architettoniche e sensoperceptive, ecc.), come stabilito dall'art. 9, comma 15, e dall'art. 10, comma 5, della L. n. 122/10, che richiama il principio del rispetto delle «effettive esigenze» dell'alunno, stabilito dalla L. n. 296/06, nell'art. 1, comma 605, lettera B.

Si precisa che gli alunni con disabilità frequentanti la scuola secondaria di primo grado, che non hanno ancora compiuto 18 anni prima dell'inizio del nuovo anno scolastico e che conseguono agli esami solo l'attestato con la certificazione dei crediti formativi maturati, hanno diritto con il semplice attestato a iscriversi alle scuole superiori al solo fine di conseguire un altro attestato agli esami finali.

Circa le certificazioni necessarie per l'iscrizione, è da ritenersi che nulla sia mutato a seguito della Direttiva n. 14 del 29/12/2011 del Ministero della Pubblica Amministrazione e della Semplificazione, secondo la quale «tutti gli status, le qualità personali e i fatti» di cui all'art. 46 del DPR 445/00, risultanti da certificazioni pubbliche, debbono essere prodotti alle Amministrazioni Pubbliche tramite autocertificazione sostitutiva di atto di notorietà.

Infatti l'art. 46 citato elenca tassativamente le qualità personali che debbono essere autocertificate e tra queste non figurano le certificazioni di disabilità; pertanto all'atto dell'iscrizione si deve continuare a consegnare alla scuola la certificazione di cui al citato DPCM n. 185/06 in originale.

Quanto all'aggiornamento del Profilo Dinamico Funzionale (PDF), esso deve essere effettuato non dalla sola ASL, ma da tutto il GLHO, composto dagli operatori della ASL che seguono l'alunno, da tutto il consiglio di classe dell'ultimo anno del grado di scuola e dalla famiglia, come stabilito dall'art. 12, comma 5, della L. n. 104/92.

Pertanto è evidentemente illegittima la prassi secondo cui molte scuole richiedono alle sole ASL l'aggiornamento della Diagnosi Fun-

zionale (DF) in luogo dell'aggiornamento del PDF che non è di competenza della sola ASL.

Tutto diverrebbe più semplice se si applicasse l'Intesa Stato-Regioni del 20/03/2008 che prevedeva l'accorpamento della DF con il PDF, ma che non ha trovato ancora attuazione (vedi scheda n. 255, *L'Intesa Stato-Regioni del 2008 per l'accoglienza scolastica e la presa in carico degli alunni con disabilità*). Questo articolo inoltre chiarisce definitivamente che solo gli alunni che non hanno compiuto i 18 anni prima dell'inizio dell'anno scolastico possono iscriversi alle scuole superiori col semplice attestato.

La norma trova i suoi logici fondamenti nella sentenza della Corte Costituzionale n. 215/87, che ha affermato il diritto pieno e incondizionato di tutti gli alunni con disabilità, anche gravissima, a realizzare l'inclusione nelle scuole superiori. Tale sentenza, però, per essere applicabile, necessitava di una norma che consentisse l'iscrizione alle scuole superiori anche in assenza del diploma di licenza media.

Tale norma è stata emanata con l'art. 11, comma 12, dell'O.M. n. 90/01, confermata dall'art. 9 del DPR n. 122/09, secondo la quale, però, tale possibilità eccezionale è giustificata dalla necessità di consentire agli alunni con disabilità di adempiere l'obbligo scolastico sino al compimento del diciottesimo anno di età come sopra detto, anche nelle scuole superiori.

ITAR Sardegna riconosce ancora una volta il risarcimento del danno esistenziale (Sent. 1102/11)³

La sentenza del TAR Sardegna n. 1102 del 2 novembre 2011, depositata il 17/11/11, è

estremamente interessante, perché conferma la tendenza sempre più consolidata da parte dell'Amministrazione scolastica a condannare al risarcimento dei danni esistenziali a causa della mancata assegnazione di un'intera cattedra di sostegno ad alunni certificati con grave disabilità.

Ecco la motivazione della sentenza:

L'operato dell'Amministrazione scolastica che riduce ai minori, portatori di handicap in situazione di gravità, il numero delle ore di sostegno, disattendendo la richiesta formulata dalla scuola, è illegittimo.

Pertanto deve essere affermato il principio secondo cui non può in ogni caso costituire impedimento all'assegnazione, in favore dell'allievo disabile, delle ore di sostegno necessarie a realizzare il proprio diritto il vincolo di un'apposita dotazione organica di docenti specializzati di sostegno, giacché la L. n. 449 del 1997, all'art. 40, assicura comunque l'integrazione scolastica degli alunni handicappati con interventi adeguati al tipo e alla gravità dell'handicap, compreso il ricorso all'assunzione con contratto a tempo indeterminato di insegnanti di sostegno in deroga al rapporto docenti-alunni in presenza di handicap particolarmente gravi, consentendo così di garantire all'alunno bisognoso l'integrazione scolastica attraverso il miglioramento delle sue possibilità nell'apprendere, comunicare e socializzare.

Il danno è individuabile negli effetti che la, seppur temporanea, diminuzione delle ore di sostegno subita provoca sulla personalità del minore, privato del supporto necessario a garantire la piena promozione dei bisogni di cura, di istruzione e di partecipazione a fasi di vita «normale».

Il danno può essere quantificato, in via equitativa, pari a euro 1.000,00 per ogni mese (con riduzione proporzionale per la frazione) di mancato sostegno nel rapporto 1/1 da parte dell'Amministrazione scolastica, tenendo conto anche della reiterazione, da parte dell'intimata Amministrazione, del comportamento di illegittima negazione delle ore di sostegno dovute in violazione dei principi ripetutamente rammentati da questo TAR.

Da questa motivazione emerge con chiarezza che, in presenza di un diritto costitu-

³ Questo documento è stato pubblicato sul Sito dell'Associazione Italiana Persone Down ([www.aipd.it/cms/schede normative, scheda n. 358](http://www.aipd.it/cms/schede_normative_scheda_n_358)).

zionalmente garantito, l'Amministrazione non può trincerarsi, per negare le ore di sostegno secondo le effettive esigenze, dietro la giustificazione burocratica che l'organico assegnato non consente l'assegnazione di ore aggiuntive. Infatti, la sentenza cita l'art. 40, comma 1, della L. n. 449/97, confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80/10, in base alla quale i Dirigenti Scolastici possono (dopo la sentenza della Corte Costituzionale, *debbono*) stipulare contratti per la nomina di docenti in esubero rispetto all'organico assegnato.

Importante è pure la sentenza nella motivazione della condanna dell'Amministrazione scolastica al risarcimento dei danni non patrimoniali: il TAR fa scaturire questa condanna dal comportamento protratto di omissione dell'Ufficio Scolastico Regionale nell'assegnare il maggior numero di ore di sostegno, malgrado fossero state regolarmente richieste dalla scuola.

Effetto di tale comportamento omissivo è stata la sofferenza dell'alunno costretto ad avere un numero di ore di sostegno inferiori a quelle che gli spettavano sulla base delle sue effettive esigenze documentate nella diagnosi funzionale e nel PEI ai sensi dell'art. 1, comma 605, lettera «b», della L. n. 296/06.

Interessante è pure l'ammontare del risarcimento stabilito dal TAR in modo equitativo in 1.000,00 euro per ogni mese di ritardo. A

differenza di altre analoghe decisioni, questa sentenza condanna l'Amministrazione anche alla rifusione delle spese di causa sostenute dai genitori dell'alunno.

Troppo spesso i TAR avevano compensato le spese con la motivazione che non era sufficientemente motivato il danno non patrimoniale o che la questione posta risultava piuttosto nuova e quindi giustificava la resistenza dell'Amministrazione.

Questa sentenza è chiarissima, invece, nel condannare alle spese l'Amministrazione, poiché essa doveva ormai conoscere quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80/10, e cioè che un diritto costituzionalmente garantito, come quello al sostegno in deroga per l'inclusione di alunni con gravi disabilità, non può essere affievolito per problemi di tagli al pubblico bilancio.

Quindi sembra che si stia consolidando sia il principio dell'inderogabilità ai diritti costituzionalmente garantiti, sia quello al risarcimento dei conseguenti danni non patrimoniali. Non si deve dimenticare, comunque, che l'enfasi posta sulle ore di sostegno non deve far passare in sordina il ruolo rivestito, per realizzare un'effettiva qualità dell'inclusione, dai docenti curricolari che, però, devono essere sufficientemente preparati e avere classi non numerose, come più volte ripetuto dagli esperti e dalle famiglie.