

Aggiornamenti normativi

a cura di Salvatore Nocera

news

Il TAR della Toscana afferma la propria competenza in materia di ore di sostegno (Sent. 404/15)

Diritto allo studio – Insegnanti di sostegno¹

Il TAR della Toscana con la sentenza n. 404/15 afferma la propria competenza in materia di ore di sostegno accogliendo un ricorso collettivo e annullando, dopo averli sospesi, i provvedimenti dell'amministrazione scolastica che assegnavano ore di sostegno in numero inferiore a quello richiesto nei PEI dei singoli alunni. La sentenza è importante perché segna un punto a favore della tesi, assai dibattuta, circa la competenza dei TAR a trattare di queste controversie.

Tale tesi è contrastata da altri TAR che, a seguito di un'interpretazione discutibile della sentenza della Corte di Cassazione a sezioni unite n. 25011/14, sostengono che, quando sia ravvisabile in modo esplicito o implicito una discriminazione ai danni degli alunni con disabilità, scatti la competenza dei tribunali civili. Il Tribunale Civile di Cagliari riafferma la propria competenza in materia

di discriminazione per il taglio alle ore di sostegno (Ord. 1189/15) secondo il disposto della l. n. 67/06 sulla non discriminazione, che impone tale competenza nei casi in cui si proceda per la violazione di tale legge.

Il TAR della Toscana è deciso motivare tale scelta come segue:

Poiché con le censure proposte nel presente giudizio i ricorrenti lamentano il sacrificio del diritto allo studio di alunni diversamente abili in conseguenza della contrazione delle ore di sostegno funzionali a consentire loro la proficua partecipazione alle attività didattiche, deve ritenersi che la controversia investa la materia del pubblico servizio scolastico e non una condotta discriminatoria delle Amministrazioni intimate, e che pertanto ricada nell'ambito della giurisdizione esclusiva amministrativa ex art. 133, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 104/2010.

È superfluo ricordare che la cognizione da parte di questo giudice amministrativo non comporta una diminuzione di tutela in relazione ai (mediati) effetti discriminatori pur conseguenti all'operato delle Amministrazioni intimate, poiché i poteri processuali gli consentono di adottare pronunce con la maggior ampiezza di contenuto adottando ogni rimedio, anche innominato, necessario a tutelare integralmente la situazione giuridica dedotta in giudizio (art. 34, comma 1, c.p.a.) e a garantire una tutela piena ed effettiva al ricorrente (art. 1m c.p.a.).

La sentenza inoltre si segnala per una decisione nel merito che lascia perplessi circa

¹ Questo documento è stato pubblicato sul sito dell'Associazione Italiana Persone Down (www.aipd.it/csm/schede normative, scheda n. 496). [ndr]

l'assegnazione di ore di sostegno in deroga per un numero di ore di gran lunga superiore al rapporto di una cattedra per ogni alunno con disabilità grave e addirittura di un numero di ore eccedenti l'orario di cattedra assegnate a un alunno che al momento del ricorso era certificato come alunno non grave ai sensi dell'art. 3, comma 1 della l. n. 104/92, ma che aveva prodotto in giudizio prima della pronuncia della sentenza la certificazione di gravità e il PEI richiedente tale numero di ore.

Osservazioni

Come detto sopra, l'affermazione della propria competenza da parte del TAR Toscana ribadisce l'orientamento sempre più diffuso che le controversie relative ai diritti degli alunni con disabilità spettano ai TAR in modo esclusivo, a meno che non si tratti di ricorsi proposti espressamente ai sensi della l. n. 67/06 sulla non discriminazione che la stessa legge attribuisce esclusivamente ai tribunali ordinari.

Più complessa è la situazione che viene a determinarsi con l'attribuzione delle ore di sostegno in numero eccedente l'orario di cattedra.

Il TAR poggia la sua argomentazione sulla dizione letterale dell'assegnazione di ore sulla base delle «effettive esigenze» di cui all'art. 1, comma 605 lett. b) della l. n. 296/06 e sulla circostanza che tali effettive esigenze sono recepite nel PEI ai sensi dell'art. 10, comma 5, della l. n. 122/10 che è vincolante per il giudice, trattandosi di un atto di discrezionalità tecnica professionale, come stabilito anche nella sentenza della Corte di Cassazione citata.

In proposito però sembra possa replicarsi che la sentenza della Corte Costituzionale n. 80/10 poggia sulla distinzione netta tra disabilità grave e non grave e sulle deroghe spettanti esclusivamente agli alunni con

disabilità grave sulla base di deroghe al rapporto medio nazionale tra alunni e docenti di sostegno di 1 a 2.

La Corte ha annullato la parte dell'art. 2 commi 413 e 414 della l. n. 244/07 limitatamente alla disposizione che vietava di superare tale rapporto medio nazionale di 1 a 2 con le deroghe. Inoltre tutta la normativa ha sempre insistito sulle deroghe al rapporto di un posto ogni due alunni esclusivamente a favore di alunni con disabilità grave. Anzi, nella l. n. 289/02 all'art. 35 comma 7 si parla di «disabilità di particolare gravità». Lo stesso vale per la l. n. 449/97 all'art. 40 comma 1, che introduce la possibilità di deroghe esclusivamente in questi casi, e lo stesso può dirsi dell'art. 9 comma 15 della l. n. 122/10, che ribadisce le deroghe in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 80/10.

A seguito di tale analisi è da ritenersi dunque che quanto contenuto nel PEI non possa superare i limiti indicati nella normativa che esclude dalle deroghe tutti i casi che non siano di gravità e che superino l'assegnazione di una sola cattedra per alunno con disabilità grave.

Certificazione sperimentale delle competenze nel primo ciclo d'istruzione (C.M. 3/15)

Valutazione ed esami – Sperimentazione²

In attuazione di norme europee e ministeriali e di una sperimentazione selezionata avviata nel 2014, il MIUR ha emanato la C.M. n. 3/15 che generalizza la sperimentazione della certificazione delle competenze nella scuola del primo ciclo, al fine di collegarla con quella relativa all'adempimento dell'obbligo

² Questo documento è stato pubblicato sul sito dell'Associazione Italiana Persone Down (www.aipd.it/csm/schede_normative, scheda n. 500). [ndr]

scolastico, prevista alla fine del secondo anno della scuola secondaria di secondo grado, e alla conclusione degli studi in modo da poterla rendere obbligatoria a partire dall'a.s. 2016-2017.

La certificazione delle competenze si aggiunge alla valutazione delle conoscenze e delle abilità di cui al DPR n. 122/09, che è l'unica valutazione avente valore legale, e serve a verificare la capacità degli alunni nel saper applicare nei contesti di vita le conoscenze e le abilità acquisite durante i vari cicli di studio. Tale certificazione assume un importante valore ai fini della spendibilità delle stesse a livello europeo, potendo valere per l'inserimento lavorativo a parità di condizioni in ciascuno Stato; infatti lo schema di certificazione ha gli stessi contenuti in ogni Paese dell'UE e quindi indica situazioni equivalenti di capacità indifferentemente su tutto il territorio dell'UE.

Le caratteristiche del sistema sperimentale della certificazione delle competenze indicate dalla CM n. 3/15 sono le seguenti:

- ancoraggio delle certificazioni al profilo delle competenze definito nelle Indicazioni Nazionali vigenti (DM n. 254/2012);
- riferimento esplicito alle «competenze chiave» individuate dall'Unione Europea, così come recepite nell'ordinamento italiano;
- presentazione di indicatori di competenza in ottica trasversale, con due livelli di sviluppo (classe quinta primaria, classe terza secondaria di primo grado);
- connessione con tutte le discipline del curriculum, evidenziando però l'apporto specifico di più discipline alla costruzione di ogni competenza;
- definizione di quattro livelli, di cui quello «iniziale» predisposto per favorire un'adeguata conoscenza e valorizzazione di ogni allievo, anche nei suoi progressi iniziali e guidati (principio di individualizzazione);

- mancanza di un livello negativo, attesa la funzione proattiva di una certificazione *in progress* delle competenze che, nell'arco dell'obbligo, sono in fase di acquisizione;
- presenza di uno o due spazi aperti per la descrizione di competenze ad hoc per ogni allievo (principio di personalizzazione);
- sottoscrizione e validazione del documento da parte dei docenti e del dirigente scolastico, con procedimento separato rispetto alla conclusione dell'esame di Stato;
- presenza di un consiglio orientativo, affidato alla responsabile attenzione dei genitori.

Importantissimi sono inoltre gli allegati alla Circolare costituiti dai modelli di certificazione per la scuola primaria e secondaria di primo grado e le linee guida per la loro compilazione di cui si suggerisce un'attenta lettura.

I modelli di certificazione sono costituiti da quattro colonne:

1. la prima colonna riporta le competenze indicate dal Profilo finale dello studente previsto dalle Indicazioni Nazionali per il curriculum del 2012. Sono previste 12 competenze specifiche, più una 13^a riga dove indicare eventuali altre competenze dell'alunno;
2. la seconda colonna mette in relazione le competenze del Profilo con le competenze chiave definite dalla Raccomandazione del Quadro Europeo delle Qualifiche per l'Apprendimento Permanente (EQF) emanata nel 2008 dal Parlamento europeo;
3. la terza colonna indica le discipline che prevalentemente concorrono a sviluppare e a raggiungere le competenze del Profilo;
4. la quarta colonna riporta infine i livelli da attribuire a ciascuna competenza.

I livelli possibili per ciascuna competenza sono:

- A – *Avanzato*. L'alunno/a svolge compiti e risolve problemi complessi, mostrando

padronanza nell'uso delle conoscenze e delle abilità; propone e sostiene le proprie opinioni e assume in modo responsabile decisioni consapevoli.

- *B – Intermedio.* L'alunno/a svolge compiti e risolve problemi in situazioni nuove, compie scelte consapevoli, mostrando di saper utilizzare le conoscenze e le abilità acquisite.
- *C – Base.* L'alunno/a svolge compiti semplici anche in situazioni nuove, mostrando di possedere conoscenze e abilità fondamentali e di saper applicare basilari regole e procedure apprese.
- *D – Iniziale.* L'alunno/a, se opportunamente guidato/a, svolge compiti semplici in situazioni note. Agli alunni con disabilità la Linee guida dedicano una particolare attenzione, in quanto stabiliscono che «il modello nazionale per gli alunni con disabilità certificata viene compilato per i soli ambiti di competenza coerenti con gli obiettivi previsti dal piano educativo individualizzato (PEI)».

Osservazioni

1. Il criterio adottato per la formulazione delle certificazioni delle competenze per gli alunni con disabilità è perfettamente coerente con la sentenza n. 215/87 della Corte Costituzionale secondo la quale capacità e merito degli alunni con disabilità non sono valutabili secondo criteri standard, ma sulla base delle loro personali peculiarità. In pratica quindi chi dovrà

compilare le certificazioni per questi alunni dovrà verificare in concreto quali profili disciplinari della prima colonna della scheda poter segnare, in quanto previsti dal PEI dell'alunno e quali no. Rimane comunque il tredicesimo campo libero, in cui possono essere indicate delle specifiche competenze di ciascun alunno. Quanto ai livelli di competenza da indicare nella quarta colonna, sicuramente il livello «D – Iniziale» deve poter essere compilato, perché sulla base del PEI, sia pure a livelli minimali, tenuto conto del contesto conosciuto, ogni alunno, anche con disabilità molto grave, riesce a esprimere le proprie competenze raggiunte.

2. A tal proposito, sia pure rispettando la logica sperimentale dell'attuale certificazione, sembra eccessivamente prudente la annotazione di non individuare l'ipotesi di non raggiungimento neppure del livello «D – Iniziale», anche perché ciò non descrive l'effettiva realtà di singoli alunni, con o senza disabilità, che in quel momento non raggiungono in certi profili le competenze minimali.
3. Come espressamente detto in questo complesso normativo, risulta determinante la formazione dei docenti, sia curricolari che per il sostegno, sull'acquisizione delle capacità valutative delle competenze. Questo aspetto probabilmente potrebbe essere risolto quando verrà approvato il DDL sulla «Buona Scuola» che espressamente prevede l'obbligo di formazione in servizio per tutti i docenti.